

Henriika Weiste
Olli Jokinen

Ruotsin asemanseutukehityksen toimintamallin soveltamismahdollisuudet Suomessa



Henriika Weiste, Olli Jokinen

Ruotsin asemanseutukehityksen toimintamallin soveltamis- mahdollisuudet Suomessa

Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 1/2018

Liikennevirasto
Helsinki 2018

Kannen kuva: Jari Kurvinen / vastavalo.net

Verkkojulkaisu pdf (www.liikennevirasto.fi)

ISSN-L 1798-6656

ISSN 1798-6664

ISBN 978-952-317-491-7

Liikennevirasto

PL 33

00521 HELSINKI

Puhelin 0295 34 3000

Henriika Weiste ja Olli Jokinen: Ruotsin asemanseutukehityksen toimintamallin soveltamismahdollisuudet Suomessa. Liikennevirasto, Liikenne ja maankäyttö -osasto. Helsinki 2018. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 1/2018. 54 sivua. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-491-7.

Avainsanat: asemat, liikennejärjestelmät, liikennepolitiikka, Ruotsi, Jernhusen, Trafikverket, Liikennevirasto

Tiivistelmä

Tämän selvityksen tavoitteena oli laatia ideapaperi Ruotsin liikenneinfran pitkän aikavälin suunnittelun ja asemaseutujen kehittämismallien pohjalta. Ideapaperia on tarkoitus soveltaa suomalaisessa asemanseutujen kehittämisessä sekä kotimaaisessa liikennejärjestelmäsuunnittelun ja väyläsuunnittelun kehittämisessä. Ideapaperi on laadittu aiemmin tehdyn selvityksen *”Selvitys Ruotsin tavasta toteuttaa pitkäjänteistä liikennepolitiikkaa ja rahoittaa liikenneinfraa sekä kehittää asemaseutuja”* (Liikennevirasto 50/2017) pohjalta. Selvityksessä hyödynnetään *”Solmupaikkojen kehittäminen osana liikennejärjestelmätyötä ja asemanseutujen suunnittelua”*-selvityskokonaisuuden (Liikennevirasto 35-39/2017) aineistoja. Kokonaisuutta on havainnoitu myös kotimaisten aihepiirin lakiuudistusten näkökulmasta. Työssä on keskitytty aiemmin tuotetun aineiston rinnakkain tarkasteluun ja analysointiin tekstiraportissa. Työn painopiste on ollut aiempien tarkastelujen syventämisessä, yhdistelemisessä sekä tarkentamisessa.

Suomessa keskeiset kehittämistarpeet asemaseututyössä liittyvät eri osapuolten roolien selkeyttämiseen, yhteistyömallien kehittämiseen ja tiedonkulun parantamiseen. Suunnitteluun on tarpeen saada pitkäjänteisyyttä. Asemaseutujen alueellinen kehittäminen tulisi kytkeä tiiviimmin alueelliseen liikennejärjestelmätyöhön ja valtakunnalliseen kehittämiseen. Olisi tarpeen laatia valtakunnallinen asemaseutujen kehittämisohjelma ja löytää uusia rahoitusmalleja toteuttaa kehittämishankkeita. Asemaseuduilla on tunnistettu tarpeita eri osapuolia paremmin osallistavaan suunnitteluun ja matkaketjujen parempaan koordinointiin.

Ruotsissa asemaseutujen kehittämisen haasteet ovat pitkälle samanlaisia kuin Suomessa. Joiltain osin Ruotsissa asemaseutujen kehittämistyössä haasteita on pystytty ratkaisemaan Suomen toimintamallia systemaattisemmin. Tärkein lähtökohta on asiantuntijatyönä valmisteltava, ja alueiden ja valtion yhdessä laatima pitkän aikavälin liikennejärjestelmäsuunnitelma, joka laatimiseen on vakiintunut prosessi. Valtiopäivät päättää taloudelliset raamit ja liikenneinfran kehittämisen linjaukset. Kukin hallitus ottaa kantaa siihen, mitä suunnitelmassa esitetyistä toimista kyseisellä hallituskaudella toteutetaan.

Ruotsin liikennehallinnolla on asemaseutujen kehittämisessä käytössä useita menettelyitä, joista voidaan ottaa mallia Suomessa. Tällaisina on tunnistettu mm. pyrkimys Trafikverketin selkeään roolin määrittelyyn julkisesti, asemien systemaattinen luokittelu sekä matkustuspotentiaalin että liikennetyyppien näkökulmasta, Jernhusen kiinteistökehitysmalli asemaseuduilla sekä Riksdagissa suunnitteluasiakirjojen laatiminen turvaamaan valtakunnallisesti merkittäviä kohteita.

Henriika Weiste och Olli Jokinen: Möjligheterna för att tillämpa den svenska utvecklingsmodellen för stationsområden i Finland. Trafikverket, Trafik och markanvändning. Helsingfors 2018. Trafikverkets undersökningar och utredningar 1/2018. 54 sidor. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-491-7.

Sammanfattning

Syftet med denna utredning är att utarbeta ett idépapper utifrån den långsiktiga planeringen av Sveriges trafikinfrastruktur och utvecklingsmodellerna för stationsområden. Avsikten är att tillämpa idépappret vid utvecklingen av finländska stationsområden samt vid utvecklandet av den inhemska trafiksystemplaneringen och trafikledsplaneringen. Idépappret har utarbetats utifrån den tidigare genomförda utredningen *”Utredning över Sveriges sätt att förverkliga långsiktig trafikpolitik och finansiera trafikinfrastruktur samt utveckla stationsområden”* (Trafikverket 50/2017). I utredningen utnyttjas material i utredningshelheten *”Utvecklandet av knutpunkter som en del av arbetet med trafiksystem och planeringen av stationsområden”* (Trafikverket 35–39/2017). Helheten har betraktats även med tanke på de finländska lagändringarna inom detta verksamhetsområde. I arbetet har man i textrapporten fokuserat på att granska och analysera tidigare producerat material parallellt. Tyngdpunkten i arbetet har varit att fördjupa, sammanställa och precisera tidigare granskningar.

I Finland hör de centrala utvecklingsbehoven vid arbetet med stationsområden samman med att förtydliga de olika parternas roller, utveckla samarbetsmodeller och förbättra kommunikationen. Planeringen bör ske på längre sikt. Den regionala utvecklingen av stationsområden borde i större omfattning sammankopplas med det regionala trafiksystemarbetet och utvecklingen på nationell nivå. Vi behöver utarbeta ett nationellt utvecklingsprogram för stationsområden samt hitta nya finansieringsmodeller för att genomföra utvecklingsprojekt. I stationsområden har man identifierat behov av en planering som på ett bättre sätt inkluderar olika parter samt en bättre samordning av resekedjor.

Utmaningarna vad gäller att utveckla stationsområden i Sverige är i stort sett desamma som i Finland. Till vissa delar har man i Sverige lyckats lösa utmaningarna vad gäller att utveckla stationsområden på ett mer systematiskt sätt än i Finland. Den viktigaste utgångspunkten är en långsiktig trafiksystemplanering, beredd som expertarbete och utarbetad av områdena i samarbete med staten och där utarbetandet utgör en etablerad process. Sveriges riksdag fastställer de ekonomiska ramarna och riktlinjerna för utvecklingen av trafikinfrastrukturen. Varje regering tar ställning till vilka av de åtgärder som presenteras i planen som ska vidtas under regeringsperioden i fråga.

Sveriges trafikförvaltning använder vid planeringen av stationsområden ett flertal metoder som man även skulle kunna använda i Finland. Sådana är bland annat strävan efter att offentligt fastställa en tydlig roll för Trafikverket, systematisk klassificering av stationerna med tanke på såväl resepotential som trafiktyper, fastighetsutvecklingsmodellen Jernhusen i stationsområden samt upprättandet av planeringshandlingarna Riksintresse för att trygga nationellt betydande objekt.

Henriika Weiste ja Olli Jokinen: "Possibilities to apply the Swedish station area development model in Finland". Finnish Transport Agency, Transport and Land Use. Helsinki 2018. Research reports of the Finnish Transport Agency 1/2018. 54 pages. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-491-7.

Summary

The purpose of this report was to create an idea paper based on the long-term planning of the Swedish transport infrastructure and the train station area development models to be applied to the development of the station areas in Finland, as well as the planning of the transport system and infrastructure. The idea paper is based on the earlier report "Study of Swedish way of implementing long-term traffic policy and financing traffic infrastructure and developing station areas" (Finnish Transport Agency 50/2017). The material from "*The development of travel nodes as part of the traffic systems work and development of station areas*" (Finnish Transport Agency 35-39/2017) has been utilized. The body of work has been reviewed from the point of view of the reform of Finnish legislation pertaining to the subject. The focus of the report was on parallel review and analysis of previously existing material. The goal was to deepen, combine, and focus the earlier findings.

The key areas of improvement in the development of station neighborhoods in Finland are to clarify the roles of participants, development of cooperation models, and improving the flow of information. There is especial need for long-term planning. The development of the station area should be more closely connected to the regional transport system planning as well as national development. There is a need for a nationwide development program for the station area as well as for new financial models for implementation of the projects. A need for planning process that better involves all participants and better management of travel chains has been identified.

In Sweden, the challenges of developing the station neighborhoods are mostly the same as those in Finland. Partly the Swedish model has provided more systematic resolutions to the challenges than the Finnish operating model has been able to. The most important premise is a long-term transport system plan created in cooperation by the state and the regional governments with an established compilation process. The parliament sets the economical limits and decides the policy on the development of the transport infrastructure. Each government decides the measures implemented during their term.

The transport administration of Sweden has several procedures pertaining to the development of the station neighborhoods that can be implemented in Finland. For example, the aim to clearly and publicly defining the role of Trafikverket, the systematical classification of the stations based on potential and methods of travel, the Jernhusen property development model in the neighborhoods, and creating the Rikssintresse planning documents to safeguard the nationally significant areas have been identified as such.

Esipuhe

Kaupungistumisen voimistuessa ovat asemaseudut avainroolissa toimivan yhdyskuntarakenteen kehittämisen sekä sujuvamman liikkumisen ja kuljettamisen mahdollistamisessa. Suomessa käynnissä on useita asemaseutujen kehittämistä koskevia kehityshankkeita. Keskustelua asemaseutujen kehittämisestä käydään lukuisissa tilaisuuksissa eri näkökulmista ja erilaisissa verkostoissa.

Suomessa asemaseudun kehittämistyön toimintamallit sekä toimijakenttä muuttuvat mahdollisen maakuntauudistuksen, virastouudistuksen, uudistuvan liikennettä koskevan lainsäädännön ja rautatieliikenteen kilpailun avautumisen myötä. Uudistusten myötä on erityisen ajankohtaista tarkastella erilaisia toimintamalleja ja niiden uudistamismahdollisuuksia asemaseututyössä.

Tässä selvityksessä tarkastellaan ruotsalaisia toimintamalleja. Ruotsissa on toteutettu jo yli kymmenen vuotta pitkäjänteistä liikennepolitiikkaa liikenneinfran kehittämisessä, ja pitkäjänteisyydestä on ollut hyötyä myös asemaseututyössä. Ruotsissa on käytössä selkeät asemaseutujen priorisointikriteerit ja -luokittelut. Ruotsalaisista käytännöistä on haettu ratkaisuehdotuksia Suomessa esiin tulleisiin asemaseutujen kehittämishaasteisiin. Tässä työssä pohditaan Ruotsin mallin hyödyntämismahdollisuuksia suomalaisen liikennejärjestelmä- ja väyläsuunnittelun kehittämisessä sekä asemaseututyössä esiin tulleissa kehittämistarpeissa. Tavoitteena on, että selvitys voi toimia ideapaperina asemaseututyön kehittämisessä.

Selvitystyötä on ohjannut ylitarkastaja Anna Saarlo Liikennevirastosta. Työn aikana sen osia on käsitelty Liikenneviraston Suunnittelu ja hankkeet -toimialan asemanseututyön ohjausryhmän kokouksissa. Työn konsulttina ovat toimineet Henriika Weiste, WayStep Consulting Oy (projektipäällikkö) ja Olli Jokinen Sito Oy.

Helsingissä tammikuussa 2018

Liikennevirasto

Liikenne ja maankäyttö -osasto

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	8
1.1	Tausta	8
1.2	Tavoitteet ja rajaukset.....	8
1.3	Selvityksen rakenne	9
2	RUOTSALAISTEN TOIMINTAMALLIEN ESITTELY	10
2.1	Liikenneinfrastruktuurin kehittämisen suunnittelu	10
2.1.1	Tausta pitkän aikavälin suunnitteluun Ruotsissa	10
2.1.2	Osapuolet ja roolit	11
2.1.3	Suunnitteluprosessi.....	12
2.2	Strategiatasoinen asemanseutukehitys Ruotsissa	15
2.3	Hanketasoinen asemanseutukehitys Ruotsissa	17
2.3.1	Asemanseutukehityksen lähtökohdat Ruotsissa	17
2.3.2	Asemanseudun kehittämishäasteet ja vastuut	19
2.3.3	Asemanseutujen kehittäminen Trafikverketin näkökulmasta	20
2.3.4	Asemanseutujen kehittäminen Jernhusenin näkökulmasta.....	23
2.3.5	Asemanseutuhankkeiden tunnistettuja menestystekijöitä Ruotsissa ..25	
3	ASEMASEUTUJEN KEHITTÄMINEN SUOMESSA.....	28
3.1	Osapuolet.....	28
3.2	Strategiatasoinen asemanseutukehitys Suomessa	29
3.2.1	Strateginen valtakunnallisen liikenneinfran kehittäminen	29
3.2.2	Suomessa tunnistettuja kehittämishäasteita	30
3.3	Hanketasoinen asemanseutukehitys Suomessa	31
3.3.1	Toimintamalli asemaseutuhankkeissa Suomessa	31
3.3.2	Hanketason kehittämishäasteet Suomessa	33
4	RUOTSIN JA SUOMEN MALLIEN VERTAILU.....	35
4.1	Toimintamallien vertailu strategisella tasolla	35
4.1.1	Valtakunnallinen näkökulma.....	35
	Liikennepoliittisten tavoitteiden asettelussa on eroja	35
4.1.2	Alueellinen ja asemanseudun näkökulma	37
4.2	Mallien vertailu hanketasolla	38
4.2.1	Trafikverketin ja Liikenneviraston osallistuminen kehittämishankkeisiin	38
4.2.2	Jernhusenin kiinteistökehitysmallin ja Suomen kiinteistökehitysmallin vertailu	39
5	RUOTSALAISEN MALLIN SOVELTAMISMAHDOLLISUUDET SUOMESSA.....	43
5.1	Soveltaminen strategisella tasolla.....	43
5.1.1	Pitkäjänteisen liikennepoliittikan valmistelu	43
5.1.2	Elinkeinoelämän kytkeminen mukaan suunnitteluprosessiin	43
5.1.3	Alueellisen ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteenkytkeminen	44
5.2	Soveltaminen hanketasolla	44
5.2.1	Trafikverketin toiminnasta nostettujen kehittämishäasteiden pohdinta ..	44
5.2.2	Jernhusenin mallin kehittämishäasteiden soveltamispohdinta	48
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA JATKOSELVITYSTARPEET	50
6.1	Johtopäätökset.....	50
6.2	Jatkoselvitystarpeita.....	52
7	LÄHTEET	53

1 Johdanto

1.1 Tausta

Ruotsissa pitkäjänteistä valtakunnallista liikennepolitiikkaa on tehty jo noin 10 vuoden ajan valmistelemalla laajassa yhteistyössä kansallinen 12-vuotinen liikenneinfrastruktuurisuunnitelma. Pitkätähtäimen suunnitelma on laadittu jo kolme kertaa neljän vuoden välein. Vuosien varrella on toteutettu erilaisia yhteistoimintamalleja kuntien, valtion ja muiden osapuolten kesken sekä liikenneinfran että asemaseutujen kehittämisessä. Pitkäjänteisyydestä on ollut hyötyä myös asemaseututyössä. Asiaan on tarkasteltu tarkemmin Liikenneviraston raportissa ”Selvitys Ruotsin tavasta toteuttaa pitkäjänteistä liikennepolitiikkaa ja rahoittaa liikenneinfraa sekä kehittää asemaseutuja” (Liikennevirasto 50/2017). Tämän työn tulosten pohjalta on nähty hyödylliseksi pohtia edelleen ruotsalaisten toimintatapojen soveltamismahdollisuuksia Suomessa.

Asemaseudut ovat kaupungistuvassa Suomessa avainroolissa yhdyskuntarakenteen eheyttämisen ja maankäytön kehittämisen sekä liikennejärjestelmän ja sujuvamman liikkumisen mahdollistamisessa. Suomessa asemaseudun kehittämistyön toimintamallit ja toimijakenttä muuttuvat mahdollisen maakuntauudistuksen, virastouudistuksen, uuden liikennepalvelulain ja rautatieliikenteen kilpailun avautumisen myötä. Uudistusten myötä on ajankohtaista tarkastella toimintamalleja ja niiden uudistamismahdollisuuksia asemaseututyössä.

1.2 Tavoitteet ja rajaukset

Tämän työn tavoitteena on raportoida ja syventää ”Ruotsin tapa toteuttaa pitkäjänteistä liikennepolitiikkaa ja rahoittaa liikenneinfraa sekä kehittää asemaseutuja”-selvityksen havaintoja sekä pohtia niitä erityisesti suomalaisen asemaseututyön näkökulmasta. Tarkoituksena on laatia ideapaperi Ruotsin mallin soveltamisesta suomalaisessa asemaseutujen kehittämisessä ja kotimaisessa liikennejärjestelmäsuunnittelun ja väyläsuunnittelun kehittämisessä. Ideapaperi laaditaan tehdyn Ruotsin mallin selvityksen pohjalta sekä siinä hyödynnetään ”Solmupaikkojen kehittäminen osana liikennejärjestelmätyötä ja asemaseutujen suunnittelua”-selvityskokonaisuuden (Liikennevirasto 35-39/2017) aineistoja. Kokonaisuutta havainnoidaan myös kotimaisten aihepiirin lakiuudistusten näkökulmasta. Raportti keskittyy aiemmin tuotetun aineiston rinnakkain tarkasteluun ja analysointiin. Työn painopiste on aiempien tarkastelujen syventämisessä, yhdistelemisessä sekä toimenpiteiden tarkentamisessa.

Tavoitteena on

- kirjoittaa tekstiraportin muotoon ”Ruotsin tapa toteuttaa pitkäjänteistä liikennepolitiikkaa ja rahoittaa liikenneinfraa sekä kehittää asemaseutuja”-selvityksen tulokset sekä jäsentää asemaseututyön osaselvitysten A ja D sekä Ruotsin mallin selvitysten havaintoja ja pohtia niitä eteenpäin
- pohtia Ruotsin mallin hyödyntämismahdollisuuksia kotimaisessa liikennejärjestelmäsuunnittelun ja väyläsuunnittelun kehittämisessä ja asemaseututyössä esiin tulleissa kehittämistarpeissa.

Ruotsissa ja Suomessa toimivien Liikennevirastojen viralliset nimet ovat ruotsiksi samat. Selvyyden vuoksi on sovittu, että tässä raportissa Suomessa toimivaan virastoon viitataan suomenkielisellä nimellä Liikennevirasto ja Ruotsissa toimivaan virastoon viitataan ruotsinkielisellä nimellä Trafikverket.

1.3 Selvityksen rakenne

Tässä selvityksessä asemaseututyötä tarkastellaan strategisella tasolla ja hanketasolla. Strategisella tasolla tarkoitetaan valtakunnan tasolla linjattavia asioita ja hanketasolla tarkoitetaan käytännön toimintatapoja alueellisissa asemanseutujen kehittämishankkeissa. Lisäksi erikseen on kuvattu asemaseutujen kehittämisen strategiseen suunnitteluun liittyvä Ruotsin pitkäjänteisen liikennepolitiikan malli.

Toimintamallien jakaminen strategiselle tasolle ja hanketasolla on osin keinotekoinen jaottelu, sillä strategisen tason linjaukset vaikuttavat keskeisesti hanketason toimintaan. Rakenteen on kuitenkin katsottu selkeyttävän tarkasteluja, joten siinä on pitäydytty. Kokonaiskuvan saamiseksi suositellaan kuitenkin molempien tarkastelujen lukemista.

Selvityksen lähtökohdaksi on luvussa 2 kuvattu ruotsalainen toimintamalli strategisella ja hanketasolla. Luvussa 3 on kuvattu suomalainen toimintamalli asemaseutujen kehittämisessä ja pohdittu suomalaisen toimintamallin kehittämistarpeita. Luvussa 4 malleja on vertailtu toisiinsa. Luvussa 5 on pohdittu ruotsalaisen mallin soveltamismahdollisuuksia Suomessa ja luvussa 6 esitetty vertailun perusteella muodostetut johtopäätökset.

2 Ruotsalaisten toimintamallien esittely

2.1 Liikenneinfrastruktuurin kehittämisen suunnittelu

2.1.1 Tausta pitkän aikavälin suunnitteluun Ruotsissa

Ruotsissa valtakunnallisten pitkän aikavälin liikenneinfrastruktuurisuunnitelmien laatiminen sai alkunsa vuonna 2006, kun hallitus antoi Luftfartsstyrelsen, Banverketin, Vägverketin ja Sjöfartsverketin tehtäväksi määrittää infrastruktuurin kehittämisen yhteisiä suuntaviivoja yhteistyössä alueiden kanssa. Yhteistyön tuloksena syntyi ehdotus ”Framtidens resor och transporter – infrastruktur för en hållbar tillväxt” (Prop. 2008/09:35), jonka valtiopäivät hyväksyi joulukuussa 2008. Trafikverket ja eräät lääninhallitukset saivat samalla tehtäväksi aloittaa liikennejärjestelmäanalyyysien laatimisen ja kehittää ympäristöarvioinnin menetelmiä.

Valtiopäivien infrastruktuuripäätöksen jälkeen hallitus antoi Trafikverketille tehtäväksi laatia kaikkia kulkutapoja koskeva yhteinen ehdotus kansallisen liikenneinfran kehittämisestä. Samalla läänien liikennesuunnittelusta vastaavat organisaatiot saivat tehtäväkseen laatia alueellista liikenneinfraa koskevan suunnitelman. Suunnitelmassa esitettiin nykytilan kuvaus ja analyysi, tavoitteet ja palvelutaso, strategia, toimenpiteet ja vaikutusten arviointi.

Hallitus vahvisti kansallisen liikenneinfraa koskevan suunnitelman (Nationell plan för transportsystemet 2010–2021, publikation 2010:123) vuonna 2010 ja antoi Trafikverketille tehtäväksi toteuttaa nimetyt toimenpiteet suunnittelujaksolla.

Erityistä suunnitelman laatimisessa oli, että se valmisteltiin eri osapuolten avoimessa yhteistyössä. Valtakunnallinen suunnitelma pohjautui yhdeksään alueelliseen suunnitelmaan. Mukana olivat läänit, seudut ja elinkeinoelämä. Yhdessä työstettiin tavoitteita, kehittämistarpeita ja myös ratkaisuehdotuksia. Yhteistyötä koordinoitiin kaikkien liikennemuotojen yhteisissä seminaareissa. Suunnitelman tuloksena alueellinen näkökulma pystyttiin entistä vahvemmin ottamaan mukaan valtakunnalliseen suunnitteluun. Valtakunnallinen rahoitus osoitettiin alueille suunnitelman pohjalta.

Suunnitelman yleistavoitteena oli yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden varmistaminen ja kestävä liikenne kansalaisille ja elinkeinoelämälle. Lisäksi suunnitelmassa asetettiin saavutettavuutta, turvallisuutta, ympäristöä ja terveyttä koskevia tavoitteita.

Ensimmäinen kaikki kulkutavat sisältävä suunnittelukierros koettiin onnistuneeksi. Vuonna 2011, valtiopäivät päätti hallituksen infrastruktuurin suunnittelujärjestelmää koskevan ehdotuksen johdosta, että infrastruktuurisuunnittelu tulee jatkossakin tehdä vähintään kymmenen vuoden aikajänteellä. (prop. 2011/12:118, bet. 2011/12: TU13, rskr. 2011/12:257). Kaiken kaikkiaan Ruotsissa on laadittu valtakunnallinen 12-vuoden liikennejärjestelmän kehittämisohjelma neljän vuoden välein:

- Vuonna 2009 vuosille 2010–2021
- Vuonna 2013 vuosille 2014–2025
- Vuonna 2017 vuosille 2018–2029

Taustalla on vahva näkemys siitä, että liikennejärjestelmää on kehitettävä kasvun mahdollistamiseksi.

2.1.2 Osapuolet ja roolit

Ruotsissa on 20 **maakuntaa** (landsting), joista kahdeksalla (region) on laajennettu vastuualue. Regionien laajennettu vastuu liittyy alueelliseen kestäväan kehitykseen ja kasvuun sekä mm. alueellisiin liikenneinfrastruktuurisuunnitelmiin. Muita maakuntien tehtäviä ovat vastuu terveydenhuollosta, paikallisliikenteestä sekä maakuntakaavoituksesta.

Liikenneasiat kuuluvat **elinkeinoministeriölle** (Näringsdepartementet). Pitkän aikavälin liikenneinfrastrukturuunnittelu kuuluu infrastruktuuriministerin vastuualueeseen. Elinkeinoministeriössä on 19 yksikköä, joista liikennepoliittisesta valmistelusta vastaa ”Asumisen ja liikenteen osasto” (Avdelningens för bostäder och transporter, BT). Neljä Asumisen ja liikenteen -osastoon kuuluvista yksiköistä liittyy liikenteeseen

Enheten för transportinfrastruktur och finansiering (TIF)

Enheten för marknad och regelverk på transportområdet (MRT)

Enheten för styrning och uppföljning för bostäder och transporter (SUBT)

Enheten för transport och samhälle (TS)

Liikenteen infrastruktuuritoimenpiteiden pitkän aikavälin suunnittelu jakautuu kahteen vaiheeseen: suuntausasiakirjojen laadintaan ja toimenpiteiden suunnitteluun. Ministeriön vastuulla on liikennepoliittisten tavoitteiden asettaminen. **Trafikverket** on vastannut suuntausasiakirjojen laatimisesta. Suuntausasiakirjoissa tutkitaan vaihtoehtoisia hallituksen määrittelemiä skenaarioita.

Trafikverketin rooli valmistelusta asiantuntijaorganisaationa on vahva. Hallituksen esitykset Liikenneinfran pitkän aikavälin kehittämislinjauksista ovat perustuneet pääosin, mutta eivät kuitenkaan kokonaan, Trafikverketin laatimiin suuntausasiakirjoihin. Esimerkiksi vuoden 2018–2029 kehittämislinjauksissa nykytilan kuvaus ja suuntausvaihtoehtojen arviointi olivat suoraan Trafikverketin. Sen sijaan ehdotukset rahoituskehyksistä ja joiltain osin myös toimenpiteiden suuntaamisesta poikkesivat Trafikverketin esittämistä.

Kukin **hallitus** ottaa kantaa siihen, mitä suunnitelmassa esitetyistä toimista kyseisellä hallituskaudella toteutetaan. Hallituskausittain tehdään jatkossakin päätös yleisistä strategisista suuntaavalinnoista (noin kerran vaalikaudessa) sekä päätös siitä, mitä taloudellisia kehyksiä sovelletaan. Trafikverketin tehtävänä on suunnitelman toteuttaminen.

Maakunnat valmistelevat omat alueelliset liikenneinfrastruktuuria koskevat suunnitelmansa samalle jaksolle, viimeksi vuosille 2018–2029. Suunnitelmat sisältävät maakuntien suunnittelemat investoinnit koskien muun muassa niiden osuutta alueellisesta joukkoliikenteestä, yhteiskustannusosuuksia kansallisesta suunnitelmasta, tieverkon vaatimia toimenpiteitä sekä kevyenliikenteen väylien tarpeita. Valtioneuvosto päättää maakuntien taloudellisista kehyksistä suunnitelmien pohjalta.

2.1.3 Suunnitteluprosessi

Ruotsissa pitkántähtäimen liikennejärjestelmäsuunnittelu tapahtuu vakiintuneen prosessin avulla. Kunkin osavaiheen jälkeen tehdään päätös. Trafikverketin rooli valmistelussa on keskeinen.



Kuva 1. Ruotsalainen pitkántähtäimen suunnitteluprosessi.

Vaihe 1. Liikennepoliittiset tavoitteet ja periaatteet

Ruotsissa liikennepolitiikan yleisenä tavoitteena on varmistaa yhteiskuntataloudellisesti tehokas ja pitkällä aikavälillä kestävä liikennejärjestelmä asukkaille ja elinkeinolämälle koko maassa. Valtiopäivät päätti vuonna 1998 **liikennepolitiikan yleisestä tavoitteesta** (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997:98/266). Lisäksi Valtiopäivät on päättänyt toiminnallisista tavoitteista saavutettavuutta koskien ja vaikuttavuustavoitteista liittyen turvallisuuteen, ympäristöön ja terveyteen. (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257).

Ruotsissa liikenneinfran nähdään vahvasti kytkeytyvän työllisyyteen. Hallitus näkee, että investoinnit muun muassa rautateihin ja teihin työllistävät monia ihmisiä ja pitkällä tähtäimellä johtavat yritysten kustannusten pienenemiseen. Hallituksen tavoitteena on, että Ruotsissa on EU:n pienin työttömyys vuoteen 2020 mennessä ja samalla työllisyysaste paranee. Vahva ja tehokas, hyvän kapasiteetin omaava, liikennejärjestelmä nähdään keskeisenä edellytyksenä työllisyydelle ja kestäväälle kehitykselle koko Ruotsissa. Liikenne yhdistää maan eri osat ja on keskeinen edellytys talouden kasvulle, väestönkasvulle, työvoiman liikkumiselle ja työllisyyden lisäämiselle. Hyvin toimiva liikennejärjestelmä on edellytys yritysten toiminnalle koko maassa.

Valtiopäivät päätti **liikennepoliittisista periaatteista** vuonna 2006 (prop. 2006/06:160, bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308). Periaatteet ovat seuraavat.

- Asiakkaille on annettava vaihtoehtoja ja valinnanmahdollisuuksia, miten he haluavat matkustaa ja kuljettaa.
- Liikennetuotantoa koskevat päätökset tulee tehdä hajautetusti.
- Yhteentoimivuutta on edistettävä eri liikennemuotojen sisällä ja välillä.
- Sekä liikenteenharjoittajien että kulikutapojen välistä kilpailua on edistettävä.
- Liikenteen yhteiskuntataloudellisten kustannusten on oltava lähtökohtana suunniteltaessa liikennepoliittisia ohjausvälineitä

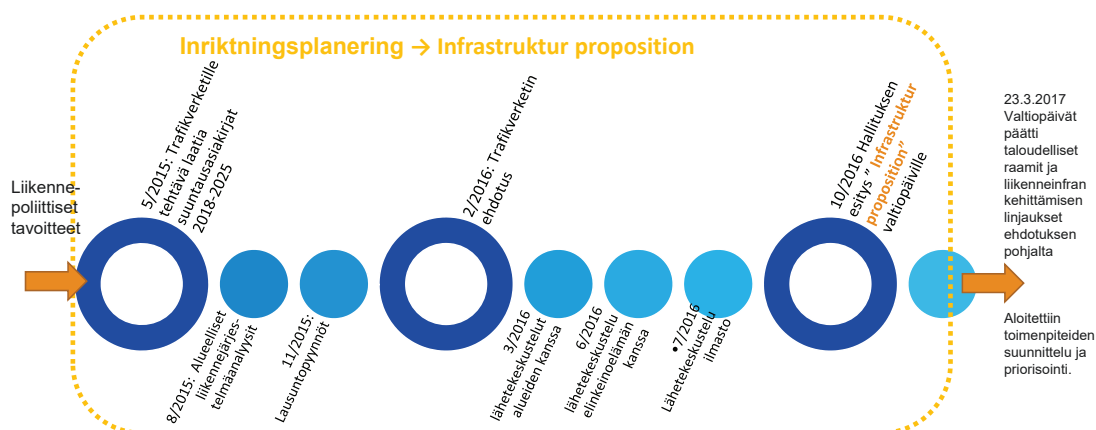
Liikennepoliittisten tavoitteiden ja tarkennusten tulee yhdessä liikennepoliittisten periaatteiden kanssa muodostaa tärkeimmät lähtökohdat kaikille valtion liikennepoliittikan ohjausvälineille.

Vaiheet 2 ja 3. Suuntausasiakirjat ja Liikenneinfrastruktuurin kehittämislinjaukset 2018–2029

Trafikverket sai tehtäväkseen valmistella liikenneinfran kehittämislinjaukset: Miten liikenneinfrastruktuurin kehittämistä ja ylläpitoa tulee suunnata suunnittelujaksolla 2018–2029, jotta edistettäisiin parhaiten yleisen liikennepoliittisen tavoitteen ja tasapuolisten toiminta- ja näkökulmatavoitteiden toteutumista – käytettävissä olevat resurssit huomioon ottaen.

Prosessi suuntausasiakirjojen valmistelusta 12-vuotiseen kehittämislinjausten hyväksymiseen kesti lähes kaksi vuotta. Valmisteluun kuuluivat alueelliset liikennejärjestelmänalyysit, lausuntokierros sekä kolme lähetekokousta: alueiden edustajille, tavarakuljetuksista sekä ilmastoasioista

Hallituksen esitys (Infrastruktur proposition) valtiopäiville annettiin lokakuussa 2016. 23.3.2017 valtiopäivät päätti taloudelliset raamit ja liikenneinfran kehittämisen linjaukset ehdotuksen pohjalta. Tämän jälkeen aloitettiin varsinaisen kansallisen suunnitelman laatiminen. (kuva 2)



Kuva 2. Kehittämislinjausten suunnitteluprosessi vuosille 2018–2029

Akuutteina ratkaistavina asioina suuntausasiakirjojen 2018–2029 valmistelussa tunnistettiin liikenteen voimakas kasvu, ohjauskeinot ja määrärahat. Ennusteiden mukaan vuosina 2010–2030 henkilöliikenne kasvaa Ruotsissa 25 prosenttia ja tavaraliikenne 50 prosenttia. Ohjauskeinoja pohditaan erityisesti ilmastonäkökulmasta, ja pyritään tehokkaimpien keinojen tunnistamiseen. Määrärahan osalta keskeistä on kehittämisen ja ylläpidon määrärahojen suhteeseen liittyvä pohdinta. Lisäksi keskeinen selvitetävä asia oli se, kuinka määräraha tulisi jakaa tie- ja rataverkolle. Hankkeiden priorisointiin liittyen pohdittiin, missä määrin on syytä tehdä muutoksia aiempien suunnittelukausiin toimenpideohjelmiin.

Vaihe 4. Kansallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatiminen

Kansallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tarkoituksena on edistää liikennepolitiikan tavoitteiden saavuttamista ja ratkaista liikennejärjestelmässä selvitysvaiheessa todettuja puutteita. Vuosina 2018–2029 rautateiden merkitys korostuu.

Suunnitelman painopisteet ovat seuraavat:

- Rautateiden toimivuutta kehitetään (mm. kapasiteetin lisääminen, suurnopeusjunat)
- Teiden turvallisuutta ja toimivuutta edistetään, parannetaan tienkäyttäjien turvallisuutta
- Edistetään tavaraliikenteen maantiekuljetusten siirtämistä rautateille ja meriliikenteeseen
- Kehitetään toimivia ja ympäristöä säästäviä kaupunkiympäristöjä, maaseudulla tarjotaan peruspalvelutaso ja turvataan saavutettavuus.
- Vähennetään liikenteen ympäristövaikutuksia
- Luodaan edellytyksiä kehittää tulevaisuuden liikennejärjestelmää

Kansallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa laadittiin useassa vaiheessa. Suunnitelma perustuu tunnistettuihin nykyisiin tai odotettavissa oleviin liikennejärjestelmän alueellisen tai kansallisen tason ongelmiin suhteessa liikennepoliittisiin tavoitteisiin. Puutteet kuvataan Trafikverketin laatukriteereillä (leveranskvaliteter) perustuen alueellisiin ja kansallisiin kuvauksiin sekä myös useisiin muihin kriteereihin, kuten esimerkiksi ympäristökriteereihin. Toimenpiteet raportoidaan kolmella tasolla:

1. Ensimmäinen taso sisältää nimetyt investoinnit ja uudelleeninvestoinnit valtion teihin, rautateihin ja tavaraliikenteen reitteihin. Nimettyjä investointeja on kattavasti ympäri maata.
2. Toinen taso antaa yksityiskohtaisemman kuvan toimenpiteistä ja se raportoidaan kuudella maantieteellisellä alueella.
3. Kolmannella tasolla toimenpiteet kuvataan yksityiskohtaisesti havaittujen liikennejärjestelmäpuutteiden perusteella. Näistä on laadittu oma julkaisunsa osana kansallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelua (Tillstånd och brister i transportsystemet, underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet, publikationsnummer 2017:154)

Ruotsissa neliporrasperiaate on keskeinen ja ohjaa toimenpiteiden valintaa. Valtio-päivät ja hallitus ovat toistuvasti ilmaisseet tukensa neliporrasperiaatteelle liikennejärjestelmän kehittämisessä. Neliporrasperiaatteen mukaisen suunnittelun odotetaan edistävän kustannustehokkaita ratkaisuja. Liikennejärjestelmän tietyn ongelman tehokas ratkaiseminen voi sisältää toimia useista neljän askeleen periaatteen askelistasta. Tarkasteluissa otetaan huomioon kaikki liikennemuodot ja kuljetusvälineet sekä kaikki toimenpidetyypit, joiden avulla tavoitteet voidaan saavuttaa. Tarkoituksena tulee olla sekä taloudellisten varojen että luonnonvarojen hyvä hoito sekä yhteiskunnan kestävä kehitys.



Kuva 3. Neliporrasperiaate Ruotsissa.

Hallituskausittain tehdään Ruotsissa jatkossakin päätös yleisistä strategisista suuntavaliinnoista (noin kerran vaalikaudessa) sekä päätös siitä, mitä taloudellisia kehyksiä sovelletaan. 1–4 vuoden toimintasuunnitelma on linjassa pitkän aikavälin suunnitelman ja liikennepoliittisten tavoitteiden kanssa. Suunnitelmassa esitetään yksi löidy, alueille kohdennetut toimenpiteet ja niiden rahoitus nelivuotiskaudelle

2.2 Strategiatasoinen asemanseutukehitys Ruotsissa

Rautateiden rooli liikennepoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa

Rautateiden rooli on tunnistettu merkittäväksi rooli Ruotsin liikennejärjestelmässä. Toimivat rautatiekuljetukset auttavat saavuttamaan korkeaa työllisyysastetta ja laadukkaan teollisuustuotannon osuuden kasvua. Hallitus haluaa rautateiden merkityksen kasvavan siten, että nykyistä suurempi osuus pitkistä tavarakuljetuksista tapahtuu rautateitse ja vesitse. Ruotsin rautatiejärjestelmän haasteena on riittävän infrastruktuurikapasiteetin tarjoaminen kuljetusten riittävän laajuuden ja laadun mahdollistamiseksi.

Hankkeiden priorisointi

Ruotsin kansallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on tunnistettu rataverkolla 14 tärkeintä yhteysväliä, jotka on kehittämisessä priorisoitu. Yhteensä investointikohteita on 25 ja niiden kustannusarvio on yhteensä 200 miljoonaa kruunua suunnitteluajaksolla.

Toimenpidesuunnitelmassa on pyritty asettamaan etusijalle (nykyisen suunnitelman jo sisältyvien toimenpiteiden lisäksi) toimenpiteet, jotka tuottavat etua seuraavissa painopistealueissa:

- Yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden varmistaminen ja kestävä liikenne kansalaisille ja teollisuudelle.
- Saavutettavuuden, turvallisuuden, ympäristön ja terveyden parantaminen.
- Kuuluminen Euroopan laajuisiin verkkoihin (TEN),
- Esteettömyys

Muita kriteerejä ovat toimenpiteen merkitys havaittujen puutteiden poistamisessa, suunnitelmien valmiusaste. Priorisoinnissa otetaan huomioon sekä alueellinen näkökulma, joka perustuu alueellisiin liikennejärjestelmäanalyysiin ja valtakunnallinen merkitys, erityisesti liikennejärjestelmänäkökohtista. Kokonaisuutena otetaan huomioon myös toimenpiteiden valtakunnallinen kattavuus ja ratkaisuvaihtoehtojen kustannukset suhteessa käytettävissä oleviin varoihin.

Selvitystyöryhmän rooli on tärkeä vuosien 2018-2029 suunnittelussa.

Heinäkuussa 2014 hallitus päätti ensin erityisen selvitysmiehen nimittämisestä uusien runkoratojen rakentamiseksi sekä suurkaupunkien asuntoja ja parempaa saavutettavuutta koskevien toimien toteuttamiseksi (dir. 2014:106). Myöhemmin päätettiin vielä selvitystyöryhmän (Sverigeförhandlingen) nimittämisestä. Sverigeförhandlingenin tehtävänä oli laatia ehdotuksia rahoitusperiaatteista ja valmistella Tukholman ja Göteborgin sekä Tukholman ja Malmön välisten suurnopeusjunien runkoratojen rakentamisstrategiaa. Työryhmän tuli myös käydä neuvotteluja eri osapuolten kanssa raiteita ja asemia koskevista ratkaisuksista runkoratojen kulkiessa kaupunkien läpi.

Sverigeförhandlingenin tuli lisäksi tehdä Tukholman läänin, Länsi-Götanmaan läänin ja Skånen läänin kuntien, maakäräjien ja muiden toimijoiden kanssa sopimuksia toimista, joilla parannetaan liikennejärjestelmän saavutettavuutta ja kapasiteettia sekä jotka lisäävät asuntorakentamista mainittujen läänien suurkaupunkialueilla. Sverigeförhandlingenin tulee myös tarkastella Pohjois-Ruotsin rautateiden jatkorakentamisen edellytyksiä siten, että elinkeinoelämän, kuntien ja alueiden rahoitusosuus on merkittävä.

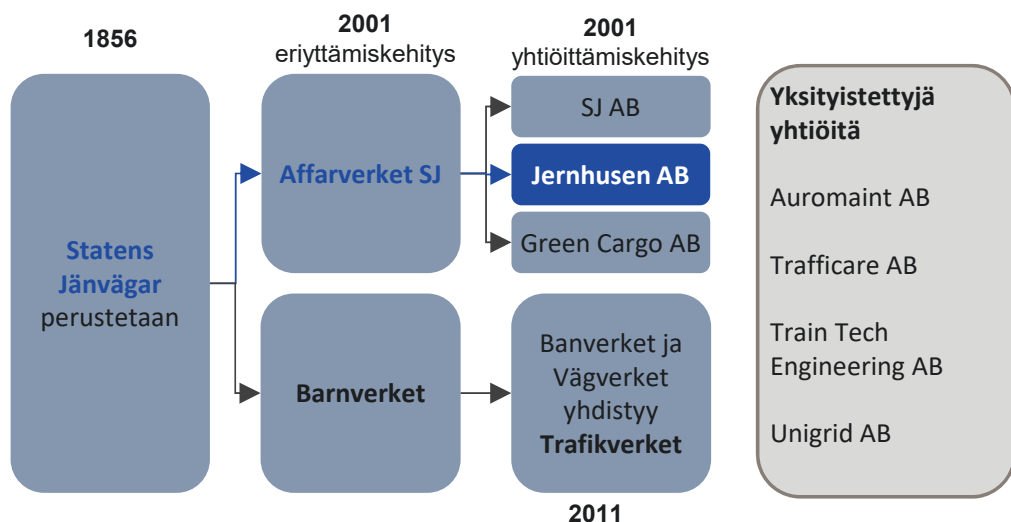
Työryhmän tarkoituksena on toisaalta mahdollistaa uusien runkoratojen nopea toteuttaminen tavalla, jolla maksimoidaan niiden yhteiskuntataloudellinen kannattavuus, toisaalta tunnistaa kustannustehokkaita toimia, jotka parantavat saavutettavuutta ja lisäävät asuntorakentamista ennen kaikkea suurkaupungeissa siten, että pääpaino on resurssien tehokkuudella, kestävyydellä ja tiivistämisellä. Tehtävänä on myös sopimusehdotusten laatiminen.

Sverigeförhandlingen on raportoinut työstään useassa osassa. Tammikuussa 2016 julkaistiin osaraportti, jossa käsiteltiin suurnopeusrautatien rahoitusta ja kaupallisia edellytyksiä (SOU 2016:3). Selvityksessä ehdotettiin, että valtionkonttorin tulee myöntää rahoitusta suurnopeusrautatielle myös siinä tapauksessa, että pääomakustannukset maksetaan takaisin määrärahoilla. Kesäkuussa 2016 Sverigeförhandlingen antoi tilanneraportin neuvotteluista suurkaupungissa toteutettavista toimista ja Pohjois-Ruotsin rautateistä, ja heinäkuussa se jätti tilannekatsauksen nimellä Ajan kohtaista suurnopeusrautateistä. Tehtävän loppuraportointi tapahtuu 31.12.2017 mennessä.

2.3 Hanketasoinen asemanseutukehitys Ruotsissa

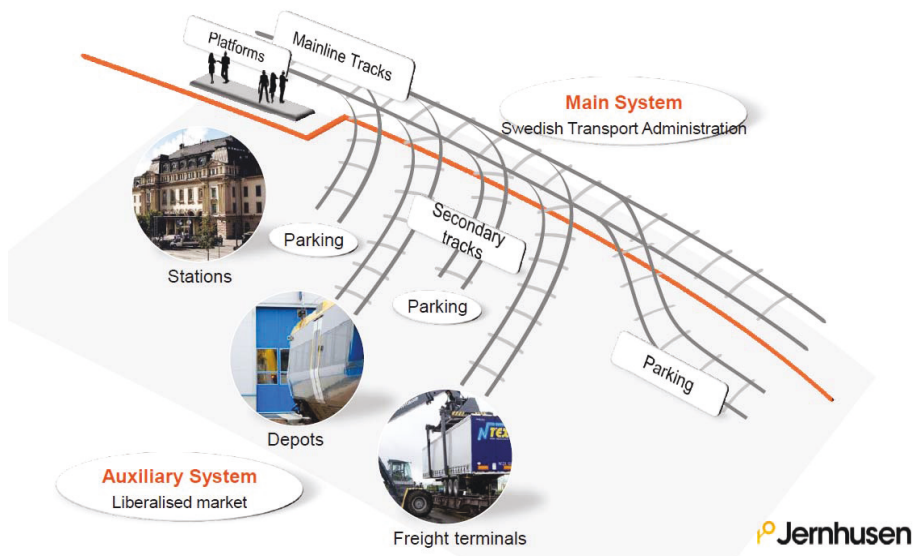
2.3.1 Asemanseutukehityksen lähtökohdat Ruotsissa

Ruotsissa rautatieliikenteen ja siten myös asemanseutujen kehittämisen toimintaympäristö koostuu useista toimijoista, joilla on selkeät omat roolinsa. Monitoimijaisen toimintaympäristön taustalla on historiallinen kehitys, jossa 2000-luvun aikana rautatieliikenteen toimintoja on yhtiötetty alla olevan kuvan mukaisesti. Tämä on luonut toimintaympäristön, jossa asemanseutujen kehittämiseen liittyy useita toimijoita, jotka voivat tehdä yhteistoimintaa keskenään mutta myös ulkopuolisten toimijoiden kanssa.



Kuva 4. Raideliikenteen toimintojen eriyttämis- ja yhtiöittämiskehitys Ruotsissa

Toimijoiden vastuut ja keskinäiset roolit ovat muotoutuneet määritellysti eriyttämis- ja yhtiöittämiskehityksen aikana mutta myös toimijoiden keskinäisen liiketoiminnan tuloksena. Valtiohallinnon ja muiden toimijoiden keskeinen vastuunjako Ruotsissa perustuu ratajärjestelmän jakamiseen pääsysteemiin ja avustavaan systeemiin. Pääsysteemiin kuuluvat päärataverkko keskeisine osineen ja rakenteineen. Trafikverket vastaa pääsysteemistä viranomaisroolissa. Avustavaan systeemiin kuuluvat mm. asemarakennukset, varikot ja terminaalit sekä yksittäisiä raiteita. Avustava systeemi on avattu markkinoiden hoidettavaksi. Trafikverketilla on viranomaisroolissa täysi määrämisvalta (rådighet) pääsysteemiin sekä eräissä asioissa määrämisvaltaa myös avustavaan systeemiin, vaikka toiminta onkin markkinoiden vastuulla.



Kuva 5 Raideliikennejärjestelmän jakaantuminen pääsystemiin ja avustavaan systeemiin

Pääsystemin kokonaisvastuu on Trafikverketillä. Asemanseutujen kehittämisen kannalta olennaista on Trafikverketin vastuu solmupisteiden matkustajalaitureista sekä laituriyhteyksien järjestämisestä. Laturiyhteydet voivat olla myös teknisesti muiden omistuksessa, mutta Trafikverketin tulee varmistaa yhteydet laitureille omistusten tai sopimusten kautta. Trafikverketin tulee myös omistaa strategiset kiinteistöt, kuten liikenteeseen tai rata-alueiden ylläpitoon liittyvät Trafikverketin toiminnalle välttämättömät kiinteistöt. Trafikverketilla on päätöksentekovalta strategisesti merkittävien kiinteistöjen tunnistamisessa. Lisäksi on määritelty, että Trafikverketillä tulee olla käytettävissä riittävästi maa-alueita olemassa olevien rautateiden sekä ratojen uudistamisen ja rakentamisen tarpeisiin. Nämä maat on julistettava kansalliseksi intresseiksi (Riksinteresse) kunnallisissa suunnitelmissa.

Avustavan systeemiin osalta omistus ja hallinta jakaantuvat Ruotsissa useille eri toimijoille. Merkittävin asemarakennusten omistaja ja hallinnoija Ruotsissa on Jernhusen AB, joka omistaa suurimman osan merkittävistä asemista. Isompia asemia omistaa lisäksi kiinteistöyhtiöt (Helsingborg). Rataverkon vähäliikenteisissä osissa sijaitsevin pienempien asemien omistus on monimuotoista. Omistajia ovat mm. kunnat, yksityiset omistajat (esimerkiksi vanhassa asemarakennuksessa toimivat yritykset) sekä operaattorit. Terminaalien ja varikkojen omistajana Jernhusenilla on keskeinen rooli. Lisäksi osalla operaattoreista ja kaupunkiseutujen liikenteestä vastaavilla tahoilla on omia varikkoja. Vastaavasti yksittäisten raiteiden omistus on monimuotoista. Jernhusen omistaa terminaaleihin ja varikkoihin liittyvät raiteet, jonka lisäksi omistajia ovat kunnat ja yksityiset tahot.

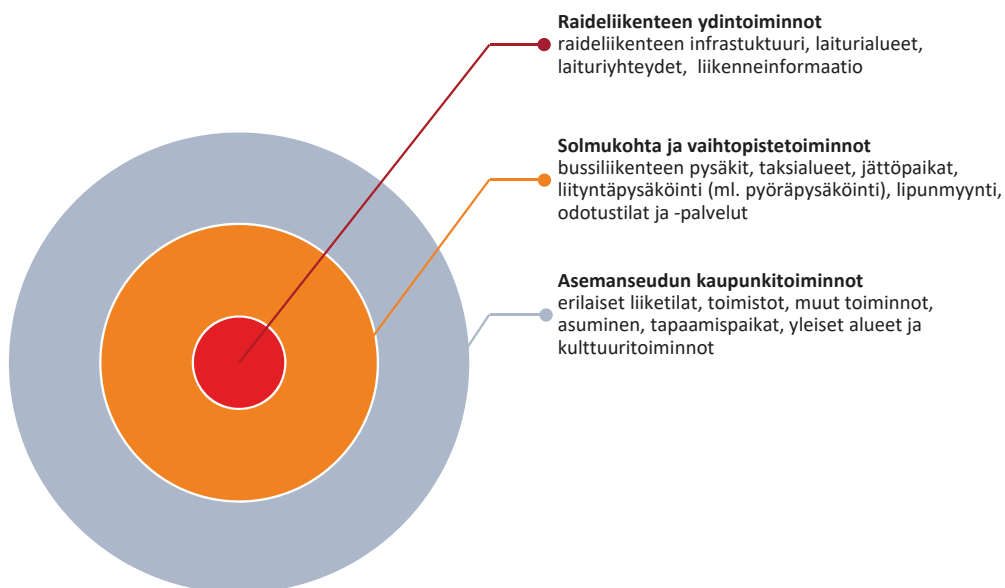
Monitoimijaisesta toimintaympäristöstä johtuen myös Ruotsissa on raportoitu olevan epäselvyyttä asemanseudun kehittämisvastuusta. Yhtenä haasteena on ollut asemarakennusten omistajuus, joka on edelleen hajanainen. Asemien omistajuus vaihtelee Ruotsissa yksityisten toimijoiden, Jernhusenin ja kunnan välillä. Samalla myös epä-tarkoituksenmukaiset kiinteistörajat sekä kiinteistönomistajien vaihtelevat intressit asemanseutu ympäristön kehittämiseen ovat aiheuttaneet haasteita Ruotsissa.

2.3.2 Asemanseudun kehittämisintressit ja vastuut

Viime vuosina kehittämis- ja ylläpitovastuita on selkeytetty merkittävästi Trafikverketin ja muiden toimijoiden välillä. Etenkin Trafikverket on tuottanut huomattavasti materiaalia asemanseutukokonaisuuden kehittämiseen liittyen. Vastuita on määriteltä esimerkiksi rautatieliikenteen kokonaisuuden ja asemanseutujen kehittämisen näkökulmista sekä eri tyyppisten asemien kannalta. Lisäksi Trafikverket on linjannut omat kustannusvastuuperiaatteensa julkisesti.

Trafikverketin tuottamien materiaalien perusteella ruotsalaisessa ajattelussa korostuvat aseman kytkeytyminen osaksi muuta toiminnallista kaupunkia sekä aseman viihtyvyyteen liittyvät tekijät. Asemien viihtyvyyttä ja toimivuutta pidetään tärkeänä. Asemanseutuja koskeissa materiaaleissa tuodaan esille näkökulmaa hyvästä asemakokonaisuudesta. Trafikverketin omaa kehittämisroolia ja vastuuta pyritään selkeästi rajaamaan ja samalla viestimään näistä rajauksista ulospäin.

Trafikverket on jakanut asemanseutujen kehittämisen omasta näkökulmastaan kolmeen eri kokonaisuuteen, joista kuhunkin se on linjannut oman osallistumisensa.



Kuva 6. Asemanseutukehityksen kokonaisuudet Trafikverketin näkökulmasta

Raideliikenteen ydinfunktioiden kehittäminen on Trafikverketin näkökulmasta keskeisin kehittämiskokonaisuus. Siihen kuuluvat raideliikenteen infrastruktuuri, laiturit, laituriyhteydet sekä raideliikenteen liikenneinformaatio. Ydinfunktioiden kehittämisen kokonaisuuksien toteutus on usein Trafikverketin vastuulla, minkä lisäksi se vastaa myös kokonaisuuden koordinaatiosta muiden tahojen kanssa. Ydinfunktioiden kehittämisessä ovat mukana normaalisti samat tahot, jotka osallistuvat vaihtopisteen suunnitteluun.

Solmukohdan ja vaihtopistetoimintojen kehittämisen toteutus on monen toimijan vastuulla, sillä kokonaisuuteen kuuluvat bussiliikenteen pysäkit, taksialueet, jättöpaikat, liityntäpysäköinti (ml. pyöräpysäköinti), lipunmyynti, odotustilat ja palvelut. Lähtökohtaisesti kunta toimii solmukohdan kehittämiskokonaisuuden koordinaattorina, sillä solmukohdan suunnittelu tapahtuu alueella, jossa kunnalla on päätäntävalta. Trafikverket puolestaan vastaa kokonaisuudessa rautatieliikenteen ydinfunktioiden liittyvistä asioista sekä tuo osaamistaan solmupisteen suunnitteluun, hallintaan ja kunnossapitoon matkustajan näkökulmasta.

Asemanseutu ympäristön kehittäminen on keskeinen osa toimivan ja viihtyisän kokonaisuuden syntyä. Siihen kuuluvat erilaiset liiketilat, toimistot, muut toiminnot, asuminen, tapaamispaikat, yleiset alueet ja kulttuuritoiminnot. Kunnalla on ollut kokonaisuudessa keskeinen koordinoitavastuu. Trafikverket on mukana tässä kokonaisuudessa lähiympäristön yhteyksien suunnittelussa ja sujuvien laituriyhteyksien varmistamisessa.

Vastuunjaossa on kuitenkin asemakohtaisia eroja. Osin asemakohtaisten vastuiden jäsentely perustuu tehtyyn asemaluokitteluun, jolloin vastuunjako vaikuttaa myös aseman koko ja luonne.

2.3.3 Asemanseutujen kehittäminen Trafikverketin näkökulmasta

Asemanseutujen kehittäminen on usein liikennehanke, jonka tarkoituksena on edistää liikennejärjestelmän yhden solmukohdan toimivuutta. Isoissa asemanseutujen kehittämishankkeissa voi olla kyse kuitenkin muutoksesta, jolla on vaikutuksia laajemmin koko liikennejärjestelmään. Lähes aina asemanseutujen kehittämisessä on kyse kaupunkiympäristön kehittämisestä, jossa joukkoliikenteen solmukohta on vain yksi toiminto muiden joukossa. Keskeinen kysymys asemanseutujen kehittämisessä on vastuiden ja roolien jakautuminen maankäytön ja liikenteen toimijoiden välillä.

Ruotsissa asemanseutujen kehittämisvastuut viranomaistoimijoiden välillä perustuvat lakeihin. Trafikverket vastaa ja kattaa omat suunnittelukustannuksensa ”maantie- ja ratalakien” mukaisesti. Kunnat puolestaan vastaavat ja kattavat omat suunnittelukustannuksensa ”maankäyttö- ja rakennuslain” mukaan.

Trafikverket vastaa asematoiminnoista ja laitteista asemaympäristöissä sekä raide-liikenteeseen liittyvistä ydintoiminnoista. Muut asemanseudun kehittämiseen liittyvät kokonaisuudet ovat pääosin muiden toimijoiden vastuulla alla olevan luettelon mukaisesti. Esitetyt ovat kuitenkin yleisiä periaatteita, joihin liittyy asemakohtaisia poikkeuksia.

Asematoimintoihin perustuva vastuunjako yleisellä tasolla

Trafikverketin vastuulla olevat raideliikenteen ydinfunktiot:

- laiturit ja niiden kattorakenteet
- laiturikalusteet
- laiturirakenteet, jotka tukevat raiteita
- laituriyhteydet: toimivan liikennejärjestelmän näkökulmasta vaaditut silta- ja tunnelirakenteet
- Trafikverketin omistamien silta- ja tunnelirakenteiden pinnat
- dynaaminen liikenneinformaatio
- dynaamisten liikennetiedotteiden laitteet laitureilla, laituriyhteyksissä (ja osalla asemista)
- kiinteät opasteet laitureilla ja laituriyhteyksissä
 - kiinteiden opasteiden standardointi ja kiinteistönomistajille laadittava ohjeistus

Pääosin muiden toimijoiden vastuulla olevat asemanseutujen toiminnot:

- asemarakennus ja sen kiinteät opasteet
- bussiterminaali
- liityntä- ja polkupyöräpysäköinti
- yhteydet katuihin sekä kävely- ja pyöräreitteihin
- asema-aukio/-tori
- matkustajien jättöpaikat
- taiteelliset elementit
- muut rakenteet,
 - jotka suunniteltu pääasiassa muuksi kuin laituriyhteydeksi
 - joista Trafikverket ei ole vastuussa
- muut laituriyhteydet,
 - jotka on suunniteltu pääasiallisesti muuhun kuin laitureille kohdistuvaan liikenteeseen
 - jotka on tarkoitettu pääosin kaupallisiin tai muihin tarkoituksiin

Trafikverketin kustannusvastuiden peruseriaatteita ovat maantasoiset ratkaisut, hyötyjen jakaantumiseen perustuva kustannustenjakojen ja nykytilanteeseen perustuvat kustannukset. Koska toimintasuunnittelu ja painopisteet perustuvat Trafikverketin budjettikehykseen, voidaan käytännössä vastuu- ja kustannustenjakoperiaatteesta joutua poikkeamaan. Tämän takia on mahdollista, että myös muut tahot voivat vastata Trafikverketin vastuulla olevista investointikustannuksista.

Trafikverketin kustannusvastuuperiaatteet

Yleiset asemaninfrastruktuurin kustannusperiaatteet

- Trafikverketin lähtökohtana ovat maantasoiset ratkaisut. Muut ratkaisut voivat tulla kysymykseen, mikäli ratkaisut ovat liikenteellisesti parhaita. Trafikverket voi osallistua muiden kuin maantasossa olevien ratkaisuiden kustannuksiin maantaso-ratkaisua vastaavalla osuudella.
- Trafikverket suunnittelee uutta infrastruktuuria ja meluntorjuntaa nykyistä maan-käyttöä silmällä pitäen eikä ota kustannettavakseen tulevien maankäyttöhankkei-den vaatimia toimenpiteitä. Trafikverket suunnittelee ja kustantaa uusien tai olen-naisesti muuttuneiden rautateiden edellyttämät meluntorjuntatoimenpiteet vallit-sevien lakien ja ohjeiden mukaisesti nykyisen maankäytön perusteella.
- Uusien asuntojen ja meluntorjunnan kunnallisessa suunnittelussa (asemakaavat ja rakennusluvat) tulee esittää ympäristömelun lasketut arvot nykyisen rautatieliiken-teen, uusien rautateiden ja luvan saaneiden rautateiden sekä niihin liittyvien maas-tokäytävien osalta. Kunnalla on kustannusvastuu laissa määrätty ohjearvot täyttä-vän meluntorjunnan toteuttamisesta.

Uusininvestointikustannukset

- Trafikverket voi osallistua toiminta-, ylläpito- ja uudelleeninvestointikustannuksiin perustasoon asti. Perustason ylittävien kustannusten tulee maksaa aloitteellinen osapuoli.
- Investointikustannusten jakaminen tulee perustua kansallisiin, alueellisiin ja pai-kallisiin hyötyihin eli myös muut osapuolet voivat vastata perustasoon liittyvistä kustannuksista. Kustannusten jakautumisessa tulee ottaa huomioon, miten inves-toinnin hyödyt jakautuvat ajallisesti.
- Trafikverket vastaa uuden rakentamisen aiheuttamista kulkuyhteystarpeista. Mikäli uusista yhteyksistä aiheutuu hyötyjä myös muille osapuolille, myös kustannusten-jako voi tulla kyseeseen

Toiminta-, ylläpito- ja uudelleeninvestointikustannukset

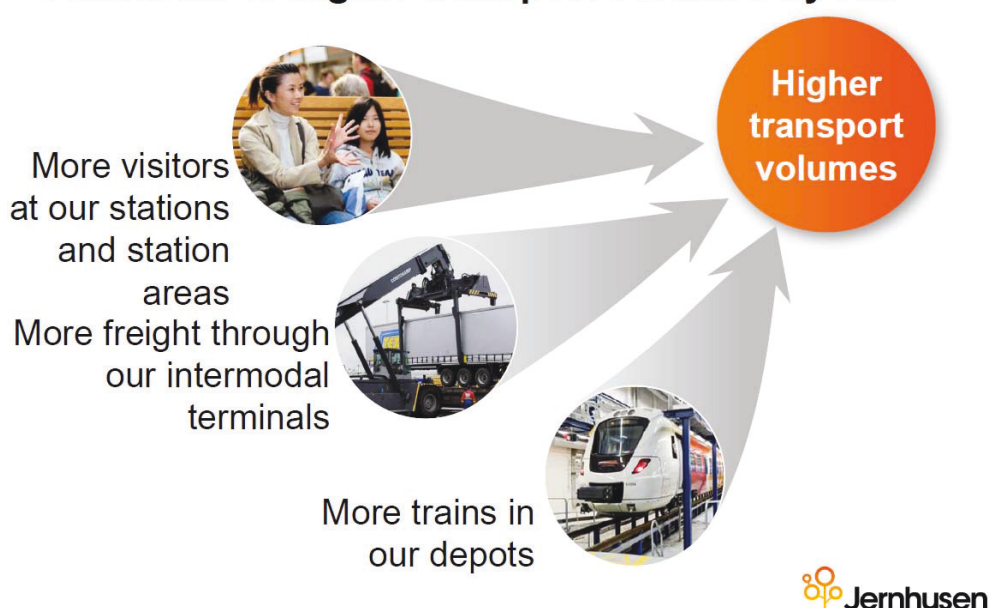
- Trafikverket voi osallistua toiminta-, ylläpito- ja uudelleeninvestointikustannuksiin perustasoon asti. Perustason ylittävien kustannusten tulee maksaa aloitteellinen osapuoli.
- Kustannusten jakaminen tulee perustua kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin hyö-tyihin eli myös muut osapuolet voivat vastata perustasoon liittyvistä kustannuksis-ta.
- Käyttö-, ylläpito- ja uudelleeninvestointien kustannukset lasketaan elinkaarikus-tannuksina.

Lähde: *Ägarskap, förvaltningsansvar och fördelning av kostnader inom Trafikverkets ansvarsområde på stationer (TDOK 2015:0085)*

2.3.4 Asemanseutujen kehittäminen Jernhusenin näkökulmasta

Jernhusen AB on Ruotsin valtion 100 prosenttisesti omistama osakeyhtiö. Sen tavoitteena on liiketoimintaperusteisesti edistää raiteiden henkilö- ja tavarakuljetuksia. Se omistaa, kehittää ja manageroi Ruotsin rataverkon läheisyydessä olevia kiinteistöjä, joiden avulla se pyrkii lisäämään raideliikennettä.

Jernhusen's mission is to on a commercial basis contribute to higher transport volumes by rail



Kuva 7. Jernhusenin missio (lähde: Jernhusen)

Jernhusen toimii osakeyhtiöperiaattein. Se ei ole erityistehtävayhtiö, eikä sitä koskevaa erityislainsäädäntöä tai -asetuksia ole laadittu. Teknisesti Jernhusen toimii Ruotsin valtionvarainministeriön (Finansministeriet) alaisuudessa. Sen toimintaa ohjaa yhtiöjärjestys, jossa yrityspaneetien lisäksi yhtiölle on määritelty missio edistää raideliikenteen kehittämistä liiketoimintapohjaisesti. Jernhusenin operatiivista toimintaa ohjaa hallitus, jossa kiintönä on yksi valtion edustaja. Selkeää poliittista ohjausta yhtiöllä ei ole.

Jernhusenilla ei ole "valtion statusta", eikä se osallistu liikenteen linjausten määrittelyyn. Sen tulee kohdella operaattoreita syrjimättömin ehdoin ja kaupallisin perustein, joten se ei voi antaa "tukea" raideliikenteelle.

Jernhusen toimii nykyisin yksityisellä rahoituksella. Taustalla on pitkä siirtymä valtion takaamasta rahoituksesta yksityiseen rahoitukseen. Tavoitteena on olla mahdollisimman tasapuolinen toimija sekä operoida samoilla periaatteilla ja läpinäkyvyydellä kuin muutkin markkinatoimijat. On kuitenkin epäselvää, missä määrin valtion takaa- ma laina on ollut edellytys yhtiön toiminnan alkuvaiheessa, kun liiketoiminta ei ole ollut vakiintunutta kuin nykyisin. Jernhusen voisi mahdollisesti saada EU-rahoitusta kaupunkikehityshankkeisiinsa, mutta toistaiseksi mahdollisuutta ei ole käytetty. Periaatteessa Jernhusen on tällä hetkellä pörssikelpoinen yhtiö.

Jernhusenin liiketoiminta koostuu neljästä eri kokonaisuudesta: rautatieasemien operoinnista, varikkojen operoinnista, tavara- ja kombiterminaalien operoinnista sekä kaupunkikehityshankkeista. Kolme ensimmäistä on ollut Jernhusenin liiketoimintaa alusta alkaen, mutta kaupunkikehitys on tullut mukaan myöhemmin.

Vuonna 2016 kaupunkikehitysprojektit (31 kpl) vastasivat neljänneestä Jernhusenin omaisuuden markkina-arvosta ja noin 40 prosenttia liiketuloksesta. Asemien osuus omaisuuden markkina-arvosta on puolestaan ollut 44 prosenttia ja liiketuloksesta 24 prosenttia. Huomion arvoista on, että viimeisten vuosien aikana kaupunkikehityshankkeiden rooli ja merkitys on kasvanut osana Jernhusenin liiketoimintaa. Alkuvuosina Jernhusenin kehitti kiinteistöjä myytäväksi muille, mutta viime vuosina Jernhusen on alkanut kehittää kiinteistöjä omaan omistukseensa.

Alla on kuvattu tarkemmin Jernhusenin liiketoiminta. Lisäksi taulukossa on mukana pysäköinti, joka on keskeinen asemanseutujen kannalta. Jernhusen omistaa vähän pysäköintiä, mutta se ei ole merkittävässä roolissa vaan usein pienenä osana isompaa kaupunkikehittämishanketta.

Taulukko 1. Jernhusenin liiketoimintamalli

LIIKETOIMINTA	ASIAKAS	TUOTE	ANSAINTAMALLI
Asemien operointi 39 omaa asemaa ja +100 yksityisten omistajien asemia	Liiketilojen vuokralaiset Toimistotilojen vuokralaiset	Tilojen vuokraus ja managerointi	Liikevaihtoperusteinen vuokra
	Raideliikenne- ja bussioperaattorit	Asemarakennuksen tilojen huolto ja ylläpito operaattorien matkustajille	Operaattorien maksama käyttökorvaus
	Asemien omistajat (yksityiset ja kunnat)	Muiden omistamien asemarakennustilojen huolto ja ylläpito operaattorien matkustajille sekä operaattoriyhteistyö.	Operaattorien maksama käyttökorvaus
Varikkojen operointi 21 varikkoa (n. 45 % markkinoista)	Kaluston huoltoyritykset	Varikkotilan ja kiinteän huoltokaluston vuokraus (esim. nosturit)	Vuokra
	Rautatieliikenteen operaattorit	Kaluston huoltopalvelu (osa varikoista)	Vuokra
Tavara- ja kombiterminaalien operointi (9 terminaalia)	Logistiikkayritykset / suurten yritysten logistiikka (ICA)/ operaattorit	Terminaalivuokra	Liikevaihtoperusteinen vuokra
Kaupunkikehityshankkeet	Omaan omistukseen tulevien asemarakennusten kehitys	Kiinteistökehitys	Asemien operoinnin kautta saatavat tulot
	Toimisto- ja asuinrakentamisen sijoittajat (vanha liiketoimintamalli)	Kehitetyn kiinteistöomaisuuden myyminen kiinteistösijoittajille	Myyntitulot
	Jernhusen oma kiinteistöomistus (uusi liiketoimintamalli)	Toimistojen ja asuinrakennusten kiinteistökehittäminen omaan omistukseen	Vuokra
Pysäköinti	Pysäköintioperointiyritykset	Aluevuokra operointiyrityksille	Vuokra

Valtion asettama koko Jernhusenin liiketoiminnan pitkän aikavälin keskimääräinen tuottotavoite on 12 prosenttia. Eri liiketoiminta-alueille ei ole erillisiä tavoitteita, vaan omaisuutta hallinnoidaan ja kehitetään portfoliona. Liiketoiminnan tuloista yksi kolmasosa maksetaan valtiolle osinkoina ja kaksi kolmasosaa käytetään liiketoiminnan kehittämiseen. Kehittämisinvestoinnit on rahoitettu osin lainarahalla ja osin muusta liiketoiminnasta saatavilla tuloilla. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi varikko- ja terminaalitoiminnoista saatuja tuloja on voitu kohdentaa kaupunkikehittämisen investointeihin. Tällöin myös periaatteessa Jernhusen voi rahoittaa varikkojen ja ratojen siirtoja (ml. Trafikverketin omistamat radat), mikäli näkee sen liiketoiminnan näkökulmasta kannattavaksi. Suurimmat investoinnit on tehty asemanseutujen kaupunkikehitykseen ja niistä odotetaan jatkossa tuloja.

Jernhusenin asemanseutujen kehittäminen tapahtuu kaupunkien, liikenneoperaattorien (raide-, bussi- ja taksiliikenne) ja palveluyritysten yhteistyönä. Asemankeskusten toimivan liiketoimintamallin kehittämisessä tärkeintä on löytää alkuun yhteinen intressi ja lähtökohdat toimivalle liikenteen solmukohdalle. Jernhusen pyrkii solmi- maan liikenneoperaattoreiden kanssa pitkäaikaisia sopimuksia asemien käytöstä. Lisäksi kaupungit ovat tuoneet omia palvelupisteitään asemien yhteyteen ja siten vuokralaisena rahoittaneet asemanseudun kehittämistä. Kehitystyö ja investoinnit ohjautuvat käytännössä isoihin asemanseutukaupunkeihin ja isoille asemanseuduille, joissa liiketoiminta on kannattavinta sekä kehittämis- ja matkustajapotentialit suurimmat. Vastaavasti taantuvilla paikkakunnilla etsitään yhdessä kaupunkien kanssa malleja, joilla asemanseudun toimintaedellytykset pystytään säilyttämään taantuvasta kehityksestä huolimatta.

Jernhusen kehittää liiketoimintamallin (tulonmuodostus- ja rahoitusmalli) kohdekohtaisesti. Rahoitusmalli, jossa Jernhusen on toiminut pääinvestoijana ja omistajana (100 prosenttisesti) on yleistymässä. Ulkopuolisia sijoittajatahoja on käytetty vain harvoin ja vain muutamassa poikkeuksessa Jernhusen on ollut mukana yhteishankkeissa muiden tahojen kanssa.

2.3.5 Asemanseutuhankkeiden tunnistettuja menestystekijöitä Ruotsissa

Asemien systemaattinen luokittelu

Ruotsissa on tehty systemaattinen asemaluokittelu (5 luokkaa) perustuen asema-kaupungin sekä aseman matkustajakuormitukseen ja liikennetyyppeihin. Asemaluokittelun tarkoituksena on kuvata yhtenäisellä ja selkeällä tavalla eri tyyppisiin asemiin kohdistuvia vaatimuksia. Luokittelun avulla eri asemille voidaan määritellä tarvittavat toiminnot koskien laitureita, laituriyhteyksiä, matkustajainformaatiota ja muita aseman yleisiä asioita. Luokittelun tarkoituksena on tarjota pitkäjänteisyyttä asemien toimivuuden kehittämiseen ja liikennejärjestelmän tehostamiseen. Asemaluokittelun pohjalta Trafikverket voi luoda asemakohtaiset tavoitteet omille suunnittelu- ja varustetasoille (esim. Trafikverketin JNB-rautatieverkon kuvauksessa). Luokittelu on laadittu suuntaa-antavana, ei määrävänä. Systemaattiseen luokitteluun kuuluu myös asemien ja niiden lähiympäristön omaisuustiedon hallinta. Luokittelun mukaisten palvelutasotavoitteiden seuraamista edistää ominaisuus- ja kuntotietojen monipuolinen kartoittaminen ja ajan tasalla pitäminen.

Trafikverketin valmius reagoida nopeasti hankkeisiin

Asemanseutuhankkeet ovat yhä useammin liiketoimintavetoisia hankkeita, jotka syntyvät ja käynnistyvät nopeasti. On tunnistettu, että Trafikverketillä tulee olla valmiutta käynnistää projektiorganisaatio sekä olla valmiina, kun syntyy mahdollisuus kehittää julkista liikennettä osana muuta asemanseudun kehittämistä. Keskeinen lähtökohta on, että potentiaalisia asemanseutuja koskevat lähtökohdat ja mahdolliset tavoitteet on vähintään Trafikverketin sisällä alustavasti kartoitettu.

Yhteistyön käynnistäminen edeltää toimivaa kehittämisprosessia

Edellytykset hyvän asemanseudun kehittämiselle ja sujuvalle kehittämisprosessille luodaan jo ennen kehittämistyön käynnistymistä. Oikeiden suunnittelu- ja kehittämissuhteiden avulla pystytään parantamaan matkaketjuja, edistämään kaupunkikehitystä ja lisäämään julkisen liikenteen käyttöä. Tavoitteena on määrittää.

- osapuolten roolit, toimeksianto ja tavoitteet
- hankkeen yhteiset tavoitteet ja osapuolten omat tavoitteet
- vaatimukset esteettömyydestä, turvallisuudesta ja elinkaarinäkökulmasta
- jatkuvan prosessin menetelmät ja työtavat
- välitavoitteet, jotka vaativat erityistä koordinoitua
- koordinoituvastuut ja eri vaiheiden toimijat vastuunjako- ja periaatteet (miten toimintojen, tilojen, laitteiden ja rahoituksen vastuut jaetaan)



Kuva 8. Asemanseutukehitys Ruotsissa

Asemanseudun kokonaiskehittämistä käsittelevät asemaohjelmat (Programarbete)

Ratatekniset suunnitelmat eivät ole yksinään riittäviä asemien kehittämiseksi ja matkustajatarpeiden huomioon ottamiseksi. Tarvitaan koko asemia koskevia suunnitelmia, joissa käsitellään asemien kehittämistä monipuolisesti. Keskeisiä kehittämis-kokonaisuuksia ovat mm. sisäänkäyntialueet, oheispalvelualueet, informaatioalueet, laiturialueet ja muut aseman funktiot sekä pehmeät elementit, kuten aseman luonne.

Aseman muotoiluohjelma (Gestalttningsprogram)

Muotoiluohjelma on asiakirja, jossa hankkeen suunnittelun tavoitteet ja ohjeet esitetään. Se kertoo, miten asema tarjoaa hyvän kokonaisympäristön matkustajalle ja mitä elementtejä (esim. laiturit, laituriyhteydet, yms.) aseman suunnittelussa tulisi huomioida ja miten elementit liittyvät toisiinsa. Tarkoituksena on selkeyttää ja

korostaa hankkeen esteettisiä näkökohtia, jotta näitä asioita voidaan seurata suunnitteluprosessissa ja kilpailutuksissa. Lisäksi tavoitteena on myös havainnollistaa, miltä asemaseudun kokonaisuus ja tavoiteratkaisut voivat näyttää. Yksityiskohtaiset ratkaisut voivat kuitenkin muuttua suunnittelun edetessä.

Prosessin hallinta koko suunnittelun ajan

Suunnittelu- ja toteutusvaiheiden aikaisten tietämyksen pitää säilyä vaiheesta toiseen läpi pitkien hankkeiden. Prosessin hallinnassa korostuvat samalla myös verkostojen ja epävirallisten yhteistyötapojen luominen sekä käytönaikaisten hallinta-, hoito- ja ylläpitovastuiden määrittely. Käytönaikaisten hallinta-, hoito- ja ylläpito-vastuut tulee määritellä osana hankkeen muita ratkaistavia kysymyksiä. Sovitut vastuut tulee dokumentoida sopimuksin.

Sopimusten aktiivinen hallinta

Asemanseudun kehittämiseen liittyvät suunnittelu- ja vastuukysymykset tulee käsitellä ja ratkoa aikaisessa vaiheessa hanketta. Jos ne jätetään liian myöhäiseen vaiheeseen, sopimuskäsittelyt voivat muodostua liian monimutkaisiksi. Alussa on tärkeintä sopia yhteisistä tavoitteista ennen kuin konkreettisia vastuita, velvollisuuksia ja kustannuksia käsitellään. Asioista voidaan sopia aluksi myös periaatteellisella tasolla, jotta jää riittävää tilaa vapaudelle hankkeen aikana. Yksityiskohdista voidaan sopia hankkeen aikana.

Asemanneuvostot (stationråd)

Kiinteistörajat aiheuttavat ongelmia myös Ruotsissa. Toimijoilla on ollut eroja mm. kunnossapidon ja ylläpidon tavoitteissa sekä toimintataajuudessa. Kun vastuu on jakaantunut useille toimijoille, haasteita esiintyy etenkin vastuiden rajapinnoilla. Tällöin kunnat ovat usein joutuneet ottamaan myös naapurimaanomistajille kuuluvia vastuita. Yksi ratkaisumalli haasteiden selättämiseksi ovat olleet asemanneuvostot (stationråd), joissa eri toimijat ovat olleet edustettuina. Asemakaupungit ovat mukana useilla asemilla, ja niillä on rooli yhteistyössä ja tiedonvaihdoissa.

Riksintresse - kansallisen edun määrittelemiseksi

Riksintresse on kohdekohtaisesti laadittava suunnitteludokumentti, jossa kuvataan kansallisesti merkittävän kohteen arvot, joita kansallisella edulla suojellaan, ja jotka tulee ottaa huomioon alueen kehittämisessä. Tällaisia kansallisesti merkittäviä kohteita ovat satamat, lentokentät ja rautatiealueet (kombiterminaalit, varikot, junan-koamoamispaikat/asemat). Riksintresse-dokumentti toimii perustana kuntien fyysiselle suunnittelulle (kaavoitus ja rakennuslupa), lupakäsittelyille (ympäristölainsäädäntö) sekä alueellisten viranomaisten, Trafikverketin ja muiden viranomaisten erilaisille käsittelyille. Riksintressissä kuvataan kohteen nykytilanteen ja tulevaisuuden liikenteelliset tarpeet sekä se, miten kansallinen etu voidaan sovittaa kuntien paikalliseen suunnitteluun. Lisäksi siinä kuvataan kansallista etua varten tarvittavia maa-alue tarpeita sekä niihin liittyviä vaikutusalueita. Riksintressen vastuuviranomaisena toimii Trafikverket. Intressit määritellään kuitenkin tiiviissä yhteistyössä alueellisten tahojen kanssa. Työn tekemisestä vastaa laaja-alainen työryhmä, jonka kokoonpano on määritetty. Työryhmää ohjaa mahdollinen ohjausryhmä, minkä lisäksi työhön voidaan kytkeä paikallisia sidosryhmiä. Riksintresse-prosessi on kuitenkin uusi eikä sitä ole kansallista etua ole vielä ehditty määrittelemään kuin muutama kohteeseen.

3 Asemaseutujen kehittäminen Suomessa

3.1 Osapuolet

Suomessa asemaseututyöhön osallistuu useita julkisen sektorin ja kaupallisia toimijoita, ja roolit voivat olla erilaisia strategisella- ja hanketasolla. Eri osapuolten roolit ovat myös muuttumassa. Tulevaisuudessa toimijakenttä muokkaavat maakunta- ja virastouudistukset, mikä luo uusia mahdollisuuksia matkaketjujen ja asemaseutujen kehittämisyyhteistyöhön. Lisäksi rautatieliikenteen kilpailun avautuminen vaikuttaa omalta osaltaan asemanseutujen kehittämistyöhön.

Liikenneviraston intresseissä ovat valtakunnallisen liikennejärjestelmän kehittäminen, raideliikenteen ja radanpidon suunnittelu, kunnossapito, ylläpito ja rakentaminen, rautatieliikenteen tarvitsemien järjestelmien (kuten asetinlaitteet, sähkörata ja turvalaitteet) sijoituspaikat sekä omistajahallinnassaan olevan valtion kiinteistövarallisuuden kehittäminen Liikenneviraston ydintoimintoja varten.

Liikenne- ja viestintäministeriöllä on keskeinen rooli asemaseutujen liikennejärjestelmän rahoituksen ja ohjauksen koordinoijina.

Kaupunkien rooli ja tavoitteet asemanseudun fyysisen ympäristön kehittämisessä on olennainen lähtökohta, sillä asemaseutujen kehittämishankkeet käynnistyvät yleensä kaupunkien intresseistä kehittää asemanseudun maankäyttöä. Kunnalla on alueellaan kaavoitusmonopoli ja se vastaa myös useista asemanseudun kehittämiseen liittyvistä luvista ja muista hallinnollisista käsittelyistä. **Maakunnilla** on ohjausvalta maakuntakaavoituksen kautta. Rautatiekilpailun avaaminen henkilöliikenteessä antaa jatkossa maakunnille, suurille kaupungeille ja kaupunkiseuduille mahdollisuuden järjestää alueellaan alueellista tai paikallista junaliikennettä.

Senaatti-kiinteistöt toimii asemanseuduilla valtion kiinteistöomaisuuden kehittäjänä. Senaatin toimintaa ohjaavan kiinteistöstrategian mukaisesti valtiolle tarpeetomista ei-strategisista omistuksista luovutaan pääoman vapauttamiseksi valtion muihin tarpeisiin. Ennen omaisuuden luovuttamista riskittömät kiinteistökehittämismahdollisuudet selvitetään. Käytännössä Senaatti-kiinteistöt ei nykyisin pysty toimimaan kaupallisena kiinteistökehittäjänä tai toteuttajana asemanseuduilla.

VR-Yhtymä Oy on liiketaloudellisin periaatteiden mukaan toimiva valtion omistama osakeyhtiö, jolla on useimmissa asemaseutuhankkeissa kaksi eri roolia: kiinteistönomistaja ja matkapalvelujen tuottaja. Kiinteistönomistajana VR-Yhtymällä on omistuksessaan asemanseudun maa-alueita sekä asemarakennuksia. Syksyllä 2017 hallitus päätti, että VR-Yhtymä Oy:stä eriytetään kolme erillistä valtionyhtiötä: kalustoyhtiö, kunnossapitoyhtiö sekä kiinteistöyhtiö. Valtioneuvoston kanslia ja liikenne- ja viestintäministeriö toteuttavat yhtiöjärjestelyt yhteistyössä VR-Yhtymä Oy:n kanssa.

Rakennusliikkeet vastaavat usein asemanseutuympäristön fyysisestä toteutuksesta sekä myymisestä eteenpäin lopullisille **kiinteistösijoittajille**, jotka tulevat lopulta vastamaan asemanrakennuksen ja muiden keskeisten osien operoinnista. Kaupunki puolestaan vastaa usein asemanseutujen julkisten alueiden operoinnista, elleivät ne tule yksityiseen omistukseen.

3.2 Strategiatasoinen asemanseutukehitys Suomessa

3.2.1 Strateginen valtakunnallisen liikenneinfran kehittäminen

Suomessa ei ole valtakunnallista liikennejärjestelmää kokonaisuutena linjaavaa pitkäjänteistä instrumenttia. Alueilla (kaupunkiseudut, maakunnat tai maakunnat yhdessä) sen sijaan tehdään vahvaa ja pitkäjänteistä liikennejärjestelmäsuunnittelua alueiden omista lähtökohdista. Liikenneinvestoinnit pohjautuvat Suomessa useimmiten alueellisiin liikennejärjestelmäsuunnitelmiin ja strategioihin sekä aiemmin myös liikennepoliittiseen selontekoon. Käytännössä investointeja suunnataan myös poliittisin perustein.

Uudet liikenneinvestoinnit valikoituvat talousarvioon käytännössä niin, että Liikennevirasto valmistelee ”lyhytlistoja” liikenne- ja viestintäministeriön verkko-osaston käsiteltäväksi. Liikennevirasto tekee hankevalmisteluun liittyen taustatyötä. Lisäksi esimerkiksi MAL-sopimusten solmiminen kaupunkien kanssa vaikuttaa hankevalintoihin. LVM esittelee hankkeet hallitukselle, joka tekee päätökset budjettiin esitettävistä hankkeista. Liikenne- ja viestintäministeriö ei yleensä virkamiestyössä muuta Liikenneviraston ehdotuksia, vaan esittelee hankelistan sellaisenaan. Poliittinen päätöksenteko tekee mahdolliset muutokset. Esimerkiksi suunnitelmien valmiusaste voi vaikuttaa rahoituspäätökseen. Eduskunta päättää hankkeista. Hankkeiden valikoitumisen taustalla vaikuttaa edellisen hallituskauden liikennepoliittinen ohjelma. Nykyisellä hallituksella ei ole liikennepoliittista selontekoa.

Liikennevirasto laati vuonna 2013 selvityksen ”Tavara- ja henkilöliikenteen ratapihojen kehityskuva 2035”. Selvityksessä muodostettiin asiantuntijatyönä tavara- ja henkilöliikenteen ratapihojen kehityskuvat vuodelle 2035, selvitettiin ratapihojen nykyistä käyttöä ja puutteita sekä laadittiin ratapihojen suositeltavat, priorisoidut toimenpiteet. Kehityskuvassa arvioitiin myös ratapihojen tulevia käyttötarpeita ja roolia osana kuljetusjärjestelmää sekä määritettiin tavoitteellinen palvelutaso.

Selvityksessä toimenpiteitä priorisoitiin niistä saatavien hyötyjen perusteella. Hyödyissä otettiin huomioon hyötyvän liikenteen ja hyötyvien matkustajien määrä sekä tavoiteltavan vaikutuksen suuruus. Lisäksi otettiin huomioon liikenteen jatkumisen edellyttämien korvausinvestointien kiireellisyys. Suositeltavat toimenpiteet sijoitettiin ja aikataulutettiin priorisoinnin perusteella kolmeen toimenpiteiden kiireellisyttä kuvaavaan koriin. Lisäksi tavaraliikenteen ratapihat jaoteltiin niiden kehittämis- ja korvausinvestointitarpeiden perusteella neljään ryhmään. Selvitys on ohjannut asemaseutuhankkeiden toteuttamisjärjestystä Liikenneviraston näkökulmasta, mutta se on osaltaan jo vanhentunut. Liikennevirasto on aloittanut päivitystyön, joka on toistaiseksi vielä kesken.

3.2.2 Suomessa tunnistettuja kehittämishaasteita

Asemaseututyön haasteet liittyvät pitkän aikavälin tulevaisuuskuvan puuttumiseen sekä toimijoiden hallinnollisiin, toiminnallisiin, taloudellisiin ja rahoituksellisiin edellytyksiin.

Valtakunnallisen valmistelun ongelmina tunnistetaan Suomessa asemaseutujen ja laajemmin koko liikenneinfran kehittämisen näkökulmasta **pitkäjänteisyyden ja liikenneinfran kehittämisen poliittisen ohjauksen puuttuminen**. Kehittäminen on välillä myös poukkoilevaa.

Valtion sitoutumisen lyhytjänteisyys vaikeuttaa kaupunkien kehittämistyötä ja yhteistyötä kaupunkien kanssa. Pitkäjänteisen infran kehittämisohjelman puuttuminen heikentää todennäköisesti myös Suomen kilpailuasetelmaa, kun kansainväliset yritykset miettivät sijoituspaikkojaan. Väyläverkko ja sen kehitysnäkymät on keskeinen tekijä yritysten sijoittumispäätösten takana.

Pitkäjänteisyyden puuttuminen vaikeuttaa osaltaan tasaisesta tilauskannasta huolehtimista infra-alalla. Valtakunnallisen liikenneinvestointien toimenpideohjelman puuttuminen voi heikentää mahdollisuuksia EU:n-rahoitushauissa.

Valtakunnallinen liikenneinfran rahoitus pohjautuu Suomessa alueiden ehdotusten priorisointiin, ei valtakunnalliseen näkökulmaan. Muun muassa MAL-sopimukset ohjaavat vahvasti valtakunnallisen rahoituksen kohdentumista. Alueellisten suunnitelmien vertailtavuutta tulisi parantaa ja valtakunnallisia hankkeiden priorisointikriteereitä selkeyttää. Alueellisten suunnitelmien vertailu on haastavaa niiden erilaisuuden vuoksi. Yksittäisten maakuntien tarpeet voivat ajaa valtakunnallisen kehittämisen ohi, kun kokonaiskuva puuttuu. Alueellisten kehittämistoimien ja valtakunnallisten näkymien välillä ei välttämättä ole yhteenkytkentää. Helposti käy niin, että äänekkäimmät hankkeet valikoituivat toteutukseen, kun valtakunnalliset priorisointikriteerit puuttuvat.

Valtion investointi- ja rahoitusmallit sopivat huonosti asemanseutujen kehittämiseen. Nykymallissa Liikenneviraston investointimahdollisuudet on sidottu valtion budjettiin, josta päättää eduskunta. Väyläverkon kehittäminen -momentin hankkeet koostuvat aiempina varainhoitovuosina päätetyistä hankkeista ja uusista hankkeista. Tästä johtuen budjettikehys uusille hankkeille on periaatteessa lukittu muutamaksi vuodeksi eteenpäin, mutta määrärahat mitoitetaan kuitenkin vuosittain eduskunnan päättämien investointien etenemisen perusteella. Haastavaksi alueellisen kehittämisen tekee se, että hankkeen käynnistymisvaiheessa rahoituksesta ei ole tietoa, vaan hanketta pitää valmistella pitkälle, jopa asemakaavoitukseen asti, ennen kuin investointirahoituksesta voidaan päättää.

Valtio ei voi kohdistaa maankäytön muutoksen synnyttämää arvonnousua ja maaomaisuuden myyntituloja liikennejärjestelmän kehittämiseen. Valtion omaisuuden luovutusta ja budjetointia koskevasta periaatteesta johtuen asema-alueiden maa-kaupoista saatuja myyntituloja ei voida kohdentaa asemaseudun rahoittamiseen. Tilanne on sama riippumatta siitä, saadaanko myyntitulot Senaatin kaavakehittämisestä vai Liikenneviraston myymistä maista.

Alueellinen ja valtakunnallinen asemaseutujen kehittämistyö tulisi sitoa tiiviimmin yhteen. Asemaseudun kehittämistyö tapahtuu usein melko irrallaan alueellisesta liikennejärjestelmätyöstä tai valtakunnallisesta kehittämisprosessista. Tiedonvaihtoa ja viestintää on tarpeen lisätä eri prosessien välillä. Tiedonvaihtoa myös asemaseutuhankkeiden välillä olisi tarpeen tiivistää. Tieto eri alueiden hyvistä kokemuksista kotimaassa ja erityisesti maailmalla ei leviä riittävästi.

Asemanseuduilta puuttuu kokonaiskuva matkaketjuista eikä **asiakkaan matkaketju ole kenenkään hallussa**. Strategisella tasolla matkaketjujen toimivuus tunnustetaan tärkeäksi, mutta käytännössä solmupisteiden kehittämistä ohjaavat usein vahvemmin kiinteistö- ja kaupunkikehityksen intressit kuin matkustajatarpeet.

Matkaketjuille tarvitaan kokoava vastuutaho tai toimija yli kulkumuotojen, mutta tehtävä ei kuulu lähtökohtaisesti kenenkään vastuulle. Yhteistyökysymyksiä on haastava ratkaista, koska mukana on laaja joukko viranomaisia ja yrityksiä omine tavoitteineen. Matkaketjujen parantumisesta yksittäiselle toimijalle kohdistuvaa hyötyä on vaikea osoittaa, vaikka hyöty matkustajalle on kiistaton.

Matkaketjujen kehittämiseen ja palvelutasotekijöihin liittyvää tietoa on runsaasti. Yleispiirteiset kuvaukset ja eri tyyppisissä tilanteissa ketterästi hyödynnettävät ohjeet matkaketjujen kehittämisen prosesseista sen sijaan puuttuvat.

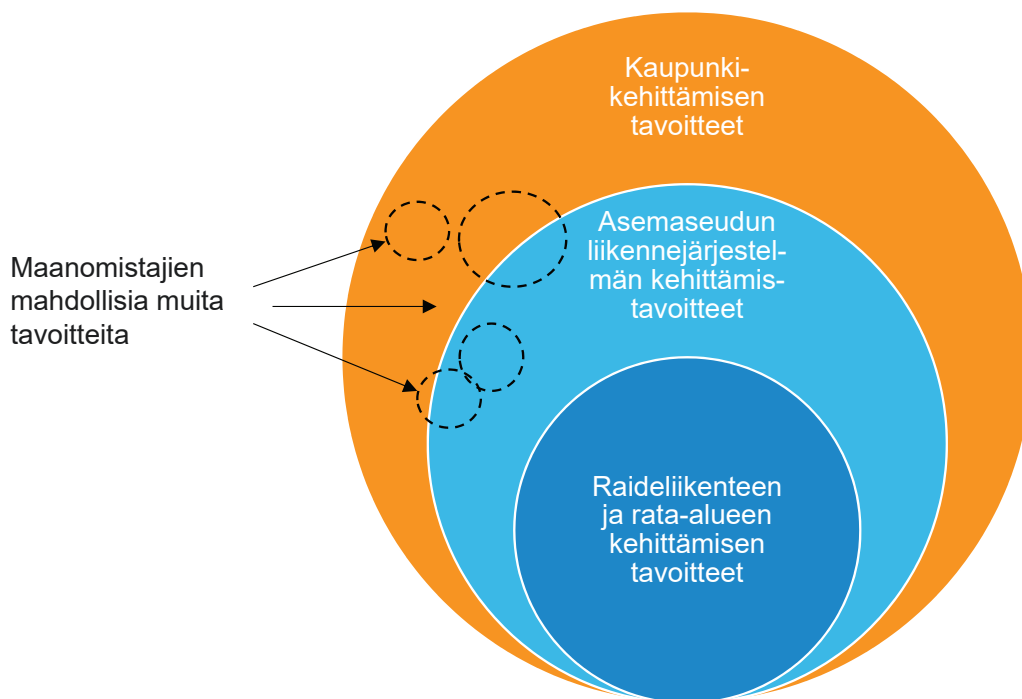
Kaupungit, Liikennevirasto ja VR järjestävät liityntäpysäköintiä asemanseuduilla omistamillaan maa-alueilla. Liityntäpysäköinnin kehittämisen haasteina ovat olleet toimijoiden yhteisen tahtotilan puute sekä epäselvyydet toteutuksen rahoituksessa ja vastuunjaossa. Koska yleispiirteisiä pelisääntöjä ei ole pystytty luomaan, selkeää yhteistä prosessia liityntäpysäköinnin kehittämiseen ei ole muodostunut, vaan kehittäminen on tapahtunut tapauskohtaisesti.

3.3 Hanketasoinen asemanseutukehitys Suomessa

3.3.1 Toimintamalli asemaseutuhankkeissa Suomessa

Selkeää yhtenäistä kehittämisprosessia asemanseutujen tarkasteluun ja kehittämiseen ei Suomessa ole olemassa, vaan jokaisen kehittämishankkeen etenemispolku on omanlaisensa. Tyypillisen kehittämisprojektin vaiheet etenevät kuitenkin suunnittelupäätöksestä lähtötietojen keräämiseen ja analysointiin ja edelleen suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin. Jatkuva liikennejärjestelmätyö toimii taustalla kaikissa vaiheissa. Oleellista on kehittämisvision ja toimijoiden yhteisten tavoitteiden määrittely.

Asemaseudun kehittämiseen liittyy useiden eri toimijoiden erityyppisiä tavoitteita: raideliikenteen ja rata-alueen, asemaseudun liikennejärjestelmän sekä kaupunkikehittämisen tavoitteita. Kehittämisvisioiden luominen monen toimijan kesken on haasteellista ja asemaseutuhankkeiden yhteisten tavoitteiden määrittelyssä on ollut puutteita. Lisäksi maanomistus vaihtelee asemanseuduittain, jolloin mukana on välillä myös pieniä maanomistajia. Tämän seurauksena myös hankevaiheet, hankejohtamisen menettelyt, osapuolten roolit ja vastuut sekä käytetyt sopimusmenettelyt vaihtelevat hankekohtaisesti. Merkittävä vaikutus hankkeen onnistumisedellytyksiin on asemanseutukaupungin kyvyllä viedä läpi asemankeskuksen kehittämis-hankkeita.



Kuva 9. Asemaseudun kehittämiseen liittyy useiden eri toimijoiden erityyppisiä tavoitteita

Kaupunkien rooli ja tavoitteet asemanseudun fyysisen ympäristön kehittämiseksi on olennainen lähtökohta, sillä asemaseutujen kehittämishankkeet käynnistyvät yleensä kaupunkien intresseistä kehittää asemanseudun maankäyttöä. Onnistuneessa asemanseudun kehittämishankkeessa asemanseudun kehittäminen tunnustetaan aidosti kaupungin kehittämisstrategiseksi painopisteeksi. Kaupungin tavoitteiden tulee olla myös linjassa muiden toimijoiden tavoitteiden ja kehittämismahdollisuuksien kanssa, jotta hankkeella on edellytyksiä lähteä liikkeelle. Kaupungin, viranomaisten ja kaupallisten toimijoiden tavoitteiden yhteensovittamiseen sekä toteutuksen aikatauluun tulee panostaa, jotta hankkeella on edellytyksiä onnistua.

Osapuolten yhteistä visiota tai tavoiteasetantaa ei ole ollut tapana laatia asemankeskushankkeelle, vaan tavoitteet on määriteltä usein toimijakohtaisesti organisaatioiden omista lähtökohdista. Tämä on aiheuttanut sen, että hankkeilta on jäänyt puuttumaan toimijoiden yhteinen visio, jonka myötä toimijoiden tavoitteet ja reunaehdot ovat jääneet epäselviksi muille hankkeen osapuolille. Kaupunkikehittämisen tavoitteilla ei ole välttämättä ollut lainkaan yhteen kytkentää raideliikenteen kehittämistavoitteisiin. Toisaalta osa tavoitteista on jäänyt yleispiirteisiksi, eikä niiden toteutumista ole vastuutettu riittävän selkeästi kenellekään. Yksi tällainen kokonaisuus on ollut matkustajien ja kuljetustarpeiden näkökulma. Ongelmana on usein myös tavoitteiden vieminen toteutukseen, vaikka yleisistä periaatteista oltaisiinkin samaa mieltä.

Tällä hetkellä Suomessa ei ole käytössä selkeää prosessia eri asemaseutuhankkeiden keskinäiseen vertailuun ja aikataulutukseen. Vastaavasti selkeä toimintapa tavoitteiden käsittelyyn ja asetantaan puuttuu. Hankkeet käynnistyvät yhden intressitahon vetämänä ja hankkeeseen liittyy myöhemmin prosessin vaiheessa muita intressitahoja, joiden kanssa intressejä yritetään sovittaa prosessin aikana.

3.3.2 Hanketason kehittämishaasteet Suomessa

Asemaseututyön haasteet liittyvät Suomessa keskeisesti yhteistoiminnan menettelyihin, joilla asemanseutujen kokonaisuutta hallitaan. Alle on kerätty keskeisimmät kehittämishaasteet, joita nykyiseen toimintatapaan liittyy.

Asemanseutuhankkeiden yhteisten tavoitteiden määrittelyssä on ollut puutteita. Asemanseutuhankkeissa tavoitteet on määritelty usein toimijakohtaisesti organisaatioiden omista lähtökohdista. Tämä on aiheuttanut sen, että hankkeilta on jäänyt puuttumaan toimijoiden yhteinen visio, jonka myötä toimijoiden tavoitteet ja reunaehdot ovat jääneet osin epäselviksi muille hankkeen osapuolille. Kaupunkikehittämisen tavoitteilla ei ole välttämättä ollut selkeää kytkeä raideliikenteen kehittämistavoitteisiin. Toisaalta osa tavoitteista on jäänyt yleispiirteisiksi, eikä niiden toteutumista ole vastuutettu riittävän selkeästi kenellekään.

Matkustajien ja kuljetustarpeiden näkökulma jää helposti liian vähälle huomiolle. Asemanseutukehityksessä asiakkaan matkaketjun kehittäminen ei usein ole ollut kenenkään hallussa. Kun matkaketjun kehittämisen kokonaiskuva on jäänyt puuttumaan, asemanseutu ympäristö ei ole välttämättä parhaalla mahdollisella tavalla edistänyt matkustajien liikkumista solmukohdassa. Käyttäjänäkökulmaa on syytä tuoda vahvemmin esille ja löytää sopivia menettelyjä kytkeä käyttäjät mukaan suunnitteluun. Esimerkiksi palvelumuotoilusta eri asemanseutujen kehittämisessä on hyviä kokemuksia. Erilaisia osallistamistapoja tulisi kehittää edelleen. Kehittämistyöhön tarvitaan tekijöitä rohkeasti usealta eri osapuolelta. Elinkeinoelämää ja palveluntarjoajia ei aina pystytä riittävästi kytkemään mukaan yhteiseen suunnitteluun.

Toimijoiden rooleja ja vastuuta ei ole selkeytetty tarpeeksi Yksi asemanseutukehityksen haasteista on toimintaympäristön määrittelemättömyys. Suomessa ei ole olemassa selkeää yhtenäistä kuvaa, mistä hyvä asemanseutu koostuu ja mitä kaikkia konkreettisia kehittämisprosesseja asemanseutuihin liittyy. Yhteisen määrittelyn puuttumisesta johtuen hankkeissa on ollut haastavaa käsitellä erityyppisiä asioita yhtenä ”asemaseudun kokonaisuutena”. Koska selkeitä yhteisiä tavoitteita ei ole määritelty, toimijoiden konkreettiset roolit ja vastuut ovat jääneet usein epäselviksi. Kuntien näkökulmasta on usein epäselvää, mitkä asiat asemanseutujen kehittämisessä ovat Liikenneviraston vastuulla. Liikennevirasto on odottanut, että kaupunkien tulisi muotoilla selkeästi kysymykset, joihin ne odottavat Liikenneviraston vastaavan. Monimutkaisissa ja nopeissa hankkeissa virallisten kysymysten ja vastausten muotoilu ei sovellu toimintamenettelyksi, jos asioita tulee ratkaista osana suunnittelua. Toinen kunnille epäselvyyttä aiheuttava kysymys on ollut VR-yhtymän rooli asemanseutujen kehittämisessä. On ollut epäselvää, missä määrin yhtiö toimii rautatieliikenteen keskeisenä operaattorina, missä määrin kiinteistöomistajana ja -kehittäjänä ja missä määrin, sillä on ns. ”valtiostatus”. On siis todettu **tarve selkeämmälle toimijoiden roolien ja vastuiden määrittelylle**, jota voidaan hyödyntää hankkeissa yleisenä ohjenuorana.

Asemanseutuhankkeiden johtamis- ja yhteistyömenettelyt ovat jääneet vajavai-siksi. Merkittävä haaste Suomessa on ollut selkeän hankeprosessin sekä hankkeen johtamis- ja yhteistyömenettelyiden puuttuminen. Koska hankkeen toimijoilta on puuttunut yhteinen kehittämisen vaiheistusjärjestys, aikataulut, sopimusmenette-lyt ja yhteistoiminnan käytännöt, hankkeita on viety usein jo pitkälle ennen kuin kaikki keskeiset tahot on aidosti sitoutettu prosessiin. Liikenneviraston näkökul-masta tämä on näyttäytynyt siten, että kunnat tuovat kehittämishankkeet Liikenne-virastolle joko valmistelematta tai liian myöhään. Asemaseututyössä joudutaan so-pimaan asioista, jotka ovat osapuolille uusia ja ainutkertaisia. Asiat ovat monimut-kaisia ja osapuolia voi olla monia, joten sopimusten laatiminen on haastavaa. Valta-kunnalliset sopimusmallit puuttuvat.

Suunnitteluratkaisut viipyvät Liikennevirastossa, joka hidastaa asemaseutujen kehittämistä kaupungeissa. Liikennevirasto kohdistaa suunnitteluresurssit niihin hankkeisiin, joissa rahoitus ja toteutus ovat näköpiirissä. Alueet voivat kuitenkin tarvita suunnitteluratkaisuja omaa kaavoitustaan varten myös silloin, kun alueella ei edes odoteta Liikenneviraston rahoitusta.

Ratkaisujen viipyminen on kaupungeille usein isoin ongelma, koska kaupungeilla on asemanseutujen kehittämishalua. Toisaalta kuntien näkökulmasta on usein epäsel-vää, millaisia priorisointeja Liikennevirasto on tehnyt eri asemanseutujen kehittämi-seen liittyen.

4 Ruotsin ja Suomen mallien vertailu

4.1 Toimintamallien vertailu strategisella tasolla

4.1.1 Valtakunnallinen näkökulma

Liikennepoliittisten tavoitteiden asettelussa on eroja

Ruotsissa hallitus linjaa, että liikenneinfran kehittämisellä on merkittävä vaikutus maan kilpailukyyn parantamisessa ja työllisyyden lisäämisessä. Toimiva väyläverkko ja sen kehitysnäkymät mielletään kilpailukykytekijäksi. Väyläverkkoa kehitetään tiiviissä vuorovaikutuksessa elinkeinoelämän kanssa. Rahoituskehys suunnittelukaudella 2018–2029 kasvaa noin 20 prosentilla edelliseen suunnittelukauteen verrattuna. Liikennejärjestelmän kehittämisessä korostetaan infrastruktuurin kehittämistä ja erityisesti rautateiden roolia mm. kapasiteettia kasvattamalla ja suurnopeusjunahankkeilla. Rautatiekuljetuksilla nähdään olevan merkittävä vaikutus päästötavoitteiden saavuttamisessa.

Suomessa pitkän aikavälin suunnitelma puuttuu. Nykyinen hallitus panostaa korjausinvestointeihin, liikennemarkkinoiden vapauttamiseen ja digitalisaation hyödyntämiseen, ja samalla alentaa väylähankemomentilla olevaa varausta nimeämättömille hankkeille. Ruotsissa valtiopäivät päätti jo vuonna 1998 liikennepoliittikan yleisestä tavoitteesta. Lisäksi Valtiopäivät on päättänyt toiminnallisista tavoitteista koskien saavutettavuutta ja vaikuttavuustavoitteista liittyen turvallisuuteen, ympäristöön ja terveyteen vuonna 2008. Lisäksi Valtiopäivät on erikseen päättänyt liikennepoliittisista periaatteista. Pitkäjänteinen tavoitteiden asettelu ja tavoitteiden muuttumattomuus luovat pohjan pitkäjänteiselle liikennejärjestelmän kehittämiselle. Joustavuus on säilytetty kuitenkin siten, että hallituskausittain rahoituskehystä ja edelleen toimenpiteitä täsmennetään.

Suomessa asiaa ei ole katsottu kauaskantoisesti, vaan hallituskausittain/vuosittain on joustavasti määritetty rahoituskehys ja valittu toteutettavat hankkeet.

Ruotsissa elinkeinoelämän merkitys korostuu liikenneinfran suunnittelussa. Liikenneinfraan liittyvästä valmistelusta vastaa elinkeinoministeriö (Näringsdepartementet). Suomessa on panostettu markkinoiden vapauttamiseen, digitalisaatioon ja tietojärjestelmien kehittämiseen. Valmisteluvastuu on liikenne- ja viestintäministeriöllä.

Alueiden kytkeminen mukaan suunnitteluun

Kansallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma laaditaan Ruotsissa alhaalta ylöspäin. Alueelliset suunnitelmat muodostavat kansallisen suunnitelman pohjan. Lähtökohdana on tunnistetut puutteet suhteessa liikennejärjestelmän kehittämisen tavoitteisiin. Trafikverketillä on selkeät palvelutasokriteerit, joilla puutteet tunnistetaan sekä priorisointikriteerit. Lisäksi Trafikverket on ohjeistanut alueita liikennejärjestelmäanalyysien laatimisessa. Alueet ja niiden ongelmat tulevat suunnitteluprosessin aikana kuulluksi. Taustalla on toisaalta poliittinen tahto ja ymmärrys valtionhallinnon roolista alueellisen kasvun tukemisessa ja toisaalta näkemys siitä, että valtakunnal-

linen etu muodostuu alueellisia intressejä yhteensovittamalla. Esimerkiksi Valtio-
päivien päätöksessä suuntausasiakirjoista on selkeät viittaukset liikenteen ja kau-
punkikehityksen yhteisvaikutukseen.

Kuuleminen ja vuorovaikutus eivät takaa sitä, että alueet saavat näkemyksiään edis-
tettyä toivomallaan tavalla, eikä toisaalta valtion kokonaisedun kannalta kaikkien
alueellisten tarpeiden huomioon ottaminen ole mahdollista tai perusteltua. On kui-
tenkin selkeää, että kriteerit ja priorisointi on kirjattu ja niitä sovelletaan kaikilla
alueilla samalla tavalla.

Ruotsin suunnitteluprosessi on raskas ja aikaa vievä

Ruotsissa kansallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisprosessi kestää noin
kolme vuotta. Suunnitelma päivitetään neljän vuoden välein. Liikenteen infrastruk-
tuuritoimenpiteiden pitkän aikavälin suunnittelu jakautuu kahteen vaiheeseen:
suuntausasiakirjojen laatiminen ja toimenpiteiden suunnittelu. Prosessiin kuuluu
useita kuulemisia, lausuntokierroksia ja välipäätöksiä sekä alueellisesti että valta-
kunnallisesti.

Suomessa näin raskas prosessi ei olisi mahdollinen eikä tarpeellinen. Sen sijaan
Suomessa tulisi löytää oma tapa valmistella liikennejärjestelmän pitkän aikavälin
suunnitelma. Valmisteluun tulisi kytkeä mukaan alueet ja elinkeinoelämä, kuten
Ruotsissa on tehty, mutta yhdessä tekemiseen tulisi löytää uusia työskentelytapoja.

Suomessa lakiehdotus liikennejärjestelmästä ja maanteistä sisältää useita yhte- neväisyyksiä Ruotsin suunnitteluprosessiin

Suomessa ei ole aiemmin laadittu pitkän tähtäimen valtakunnallista liikennejärjes-
telmäsuunnitelmaa, mutta hallituksen esitysluonnos maantielain muuttamisesta
(laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä, LVM/1770/03/2016) ehdottaa sellaisen
laatimista. Esityksen mukaan Suomessakin valtakunnallinen liikennejärjestelmä-
suunnitelma tarjoaisi valtakunnallisen tahtotilan liikennejärjestelmästä. Suunnitel-
massa olisi liikennejärjestelmän rahoitus- ja toimenpideohjelma 10–12 vuodeksi
samoin kuin Ruotsissa. Suunnitelmaa päivitetäisiin Suomessa tarpeen mukaan hal-
lituskausittain ja toimintaympäristön merkittävien muutosten seurauksesta. Ruot-
sissa suunnitelma ei varsinaisesti päivitetä, mutta hallituskausittain linjataan rahoi-
tuskehys, joka vaikuttaa siihen, mitkä pitkän aikavälin hankkeista pystytään toteut-
tamaan.

Suomessa liikenne- ja viestintäministeriö vastaisi valtakunnallisen liikennejärjes-
telmäsuunnitelman valmistelusta yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Liikenne-
virasto tuottaisi suunnitelmaan laadintaan tarvittavaa tietoa ja asiantuntijanäke-
mystä sekä tekisi valmistelussa yhteistyötä asiakkaiden ja sidosryhmien kanssa ku-
ten Ruotsissa Trafikverket.

Liikenneinfran rahoitustasossa iso ero

Ruotsissa liikenneinfran rahoituskehys on moninkertainen Suomeen verrattuna ja
suunnittelukaudella 2018–2029 kasvaa edelleen noin 20 prosentilla edelliseen
suunnittelukauteen verrattuna.

4.1.2 Alueellinen ja asemanseudun näkökulma

Pitkäjärjestykset liikennepoliittiset tavoitteet ohjaavat alueellista suunnittelua Ruotsissa

Ruotsissa alueet osallistuvat valtakunnallisen pitkänjäntäimen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimiseen. Lähtökohtana ovat liikennepoliittiset tavoitteet. Nykytilan analyysissä tunnistetaan nykyiset tai odotettavissa olevat liikennejärjestelmän alueellisen tai kansallisen tason ongelmat suhteessa liikennepoliittisiin tavoitteisiin. Puutteet kuvataan Trafikverketin laatukriteereillä (leveransskvaliteter) perustuen alueellisiin ja kansallisiin kuvauksiin. Puutteiden kuvaamisessa käytetään myös muita kuten esimerkiksi ympäristöön kriteereitä, liittyviä kriteereitä. Alueet selvittävät valtakunnallisen ohjeistuksen mukaisia perusteluja ja eri alueiden hankkeita priorisoidaan läpinäkyvillä kriteereillä. Menettelytapa on alueille työläs, mutta systemaattinen, ja alueilla on tieto hankkeiden etenemisestä.

Suomessa lyhytjänteinen liikennehankkeiden rahoitus ja epätietoisuus Liikenneviraston rahoitusperiaatteista tuovat epävarmuutta asemanseuduhankkeiden toteuttamiseen. Asemanseuduhankkeiden rahoitus on epävarmaa eikä alueilla pystytä ennakoidaan, saadaanko tai milloin kehittämiseen saadaan valtion rahoitusta. Osa rahoituspäätöksistä voi olla poliittisia, joten valtion poisjääntiä ei aina voida linjata suoraan hankkeen alkuvaiheessa, vaikka suoria edellytyksiä kehittämiselle ei olisi-kaan. Kaupunkien asemaseutujen kehittäminen viivästyy, kun valtionhallinnosta ei voida antaa selkeitä linjauksia eikä sitoutumista kehittämiseen.

Asemaseutujen priorisointi

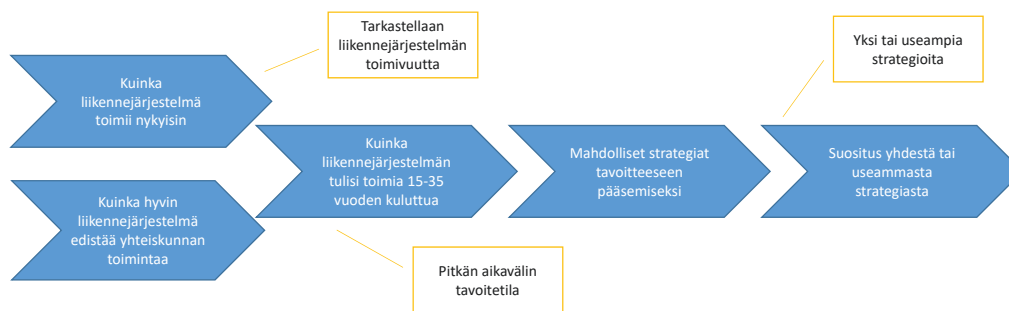
Ruotsissa laadittu asemien systemaattinen luokittelu kertoo liikennejärjestelmän näkökulmasta asemaan kohdistuvat laatuvaatimukset. Suomessa vastaavatyyppejä luokituksia on laadittu, mutta ne ovat luonteelta enemmän selvityksiä nykytilasta kuin linjauksia, jotka ohjaavat tulevaa kehittämistä.

Alueellisen liikennejärjestelmätöön yhteismitallisuus

Ruotsissa kansallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman rinnalla laadittiin alueelliset liikennejärjestelmäanalyytit ja -suunnitelmat kuudella alueella. Liikennejärjestelmäanalyytit perustuivat pitkälti läänien alueellisiin liikennesuunnitelmiin. Työ oli pääosin vapaaehtoista maakunnille. Suunnitelmia laadittiin useamman maakunnan yhteistyönä.

Useilla maakunnilla on edelleen kehitettävää järjestelmäanalyytien laatimisessa. Tätä työtä varten Trafikverket on laatinut oppaan, joka sisältää mm. ehdotuksia suunnitelman rakenteesta ja prosessikuvauksen. Maakunnilla on erilaisia edellytyksiä ja oma itsemääräämisoikeus, ja siksi valtakunnallista ohjausasiakirjaa voidaan pitää luonteeltaan ”tarkistuslistana”.

Alueet tekevät itse priorisointia ja voivat nostaa esille myös kysymyksiä kansallisesti ratkaistavaksi. Valtakunnan tasolla alueelliset suunnitelmat nähdään palapelinä, jonka pohjalta kansallinen suunnitelma valmistellaan.



Kuva 10. Ehdotus alueellisen suunnitelman rakenteesta Ruotsissa.

Suomessa maakunnat ja kaupunkiseudut laativat pitkän aikavälin liikenne-strategioita. Joillakin alueilla liikennestrategia on laadittu usean maakunnan yhteis-työnä ja hankkeita on priorisoitu maakuntien kesken. Valtakunnan tasolla alueellisia suunnitelmia hyödynnetään usein edunvalvonta-asiakirjoina. Alueellisista suunnitel-mista puuttuu kuitenkin yhteismitallisuus, jota ilman valtakunnallista priorisointia ei ole mahdollista tehdä laadukkaasti.

4.2 Mallien vertailu hanketasolla

4.2.1 Trafikverketin ja Liikenneviraston osallistuminen kehittämishankkeisiin

Toimijoiden roolit ovat samankaltaisia

Hanketasolla Ruotsin Trafikverketin ja Suomen Liikenneviraston roolit ja vastuut vai-kuttavat yleispiirteisesti samankaltaisilta. Molemmat viranomaiset vastaavat pää-rataverkosta, laiturialueista ja -yhteyksistä sekä rataliikenteeseen liittyvästä informaa-tiosta. Ruotsissa ja Suomessa maankäyttöön liittyvät kehittämis- ja kustannusvastuut on määritelty kuntien ja yksityisten toimijoiden vastuulle.

Saatavilla olleen materiaalin perusteella Trafikverketin ja Liikenneviraston pääasial-linen ero ei ole toiminnanmäärittelyiden sisällössä, vaan määrittelyiden yksityis-kohtaisuudessa ja julkisuudessa. Sekä Suomessa että Ruotsissa yleiset periaatteet vastuiden ja kustannusten määrittelemiseksi ovat tietyllä tasolla olemassa. Suomessa Liikennevirasto on saanut palautetta muilta asemahankkeisiin osallistuvilta tahoilta, että sen osallistumisperiaatteet ovat epäselviä ja läpinäkymättömiä. Ruotsissa Tra-fikverket on laatinut julkiset periaatteet koskien osallistumista ja kustannuksia sekä julkaissut ne avoimesti.

Osallistuminen solmukohtien kehittämiseen

Trafikverket on määritellyt, että se ei lähtökohtaisesti itse toimi solmukohdan kehit-tämisen päätahona, vaan lähtökohtaisesti kunta vastaa solmukohdan koordinaatiosta. Vaikka vastuu koordinaatiosta on pääosin muilla toimijoilla, Trafikverket on linjannut tuovansa tietoa ja osaamista matkustajien tarpeista solmukohtien suun-nitteluprosessiin. Trafikverket on ottanut laaja-alaisen roolin asemanseutujen ke-hittämiseen ja tuottanut useita selvityksiä hyvän asemanseutukokonaisuuden ke-hittämiseksi, ei pelkästään oman vastuualueensa näkökulmasta. Trafikverketin tuotta-

massa materiaalissa korostuu toimijoiden yhteistyön merkitys. Ruotsissa solmukohdan kehittäminen nähdään systeemisestä haasteena, jossa välillä asiakas tai käyttäjä on se, joka aiheuttaa systeemihäiriötä. Tällöin ratkaisujen löytäminen ongelmiin on usein monen tekijän vastuulla. Ruotsalaisessa materiaalissa asemanseudun kehittäminen kokemuksellisenä ympäristönä korostuu, eikä kehittämistä tarkastella ainoastaan teknisten yksityiskohtien kautta.

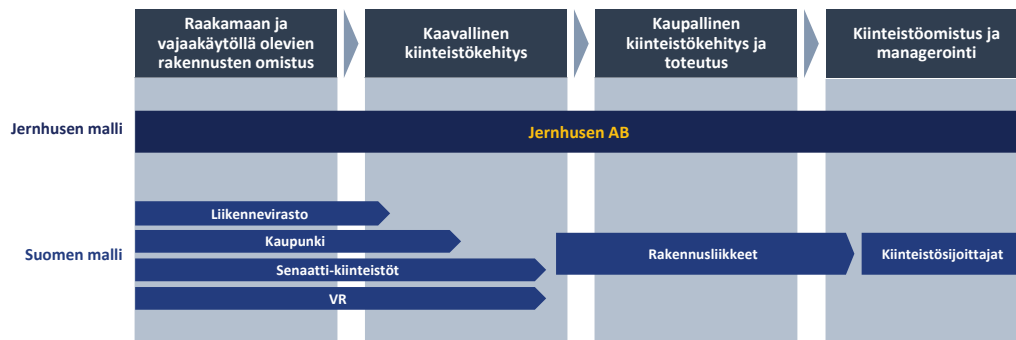
Suomessa solmukohtien kehittämisessä ja toimijoiden välisessä vastuunjaossa on todettu olevan epäselvyyksiä. Suomessa yleinen näkökulma asemanseudun kehittämiseen on ollut usein tekninen. Liikennevirasto on ottanut vastuun selkeästi omalla vastuulla olevista kokonaisuuksista, kuten raiteet ja laiturit. Näitä varten on laadittu teknisiä suunnitelmia ja toiminnallisia määrittelyjä. Toimivan ja viihtyisän asemakeskuksen kehittäminen on kuitenkin monipuolinen kokonaisuus. Suomessa onkin usein todettu, että solmukohdan kokonaisuuden huomioiminen ei ole jäänyt kenellekään. Materiaalin perusteella saa käsityksen, että asemanseutujen kehittämiseen liittyvään yhteistyöhön panostetaan Suomea laajemmin ja monipuolisemmin henkilöresurssein.

Kansallisen edun määrittely

Ruotsissa on käytössä Riksintresse-menettely kansallisen edun määrittelemiseksi liikennekohteissa. Siinä kuvataan kohteen arvot, joita kansallisella edulla suojellaan ja jotka tulee ottaa huomioon alueen kehittämisessä. Tämän tarkoituksena on viestittää asemakaupungeille lähtökohdista, jotka sen tulee ottaa huomioon kehittäessään asemanseudun kehittämistä. Ruotsissakin menettely on uusi ja kansallista etua ei ole määritetty, kuin yksittäisiin raideliikenteen kohteisiin. Tästä huolimatta selkeä instrumentti ja rakenne kansallisen edun määrittelemiseksi ja kommunikoidmiseksi on olemassa. Vastaavanlaista menettelyä ei toistaiseksi ole Suomessa käytössä.

4.2.2 Jernhusenin kiinteistökehitysmallin ja Suomen kiinteistökehitysmallin vertailu

Jernhusen omistaa, kehittää ja manageroi liiketoimintaperustaisesti Ruotsin rata-verkon läheisyydessä olevia kiinteistöjä, joiden avulla se pyrkii lisäämään raide-liikennettä. Suomessa vastaavaa toimijaa ei ole. Raideliikenteeseen liittyvien kiinteistöjen omistus on hajautunut usealle taholle, joista yhdelläkään toimijalla ei ole vastaavanlaisia mahdollisuuksia kiinteistöjen kehittämiseen. Suomessa yhdet toimijat saattavat kehittämisprosessin alkuun, mutta kohteen toteuttamisesta vastaavat usein kuitenkin rakennusliikkeet tai kiinteistökehittäjät. Nämäkään tahot eivät usein toteuta kokonaisuutta omaan omistukseensa vaan ne kehittävät sen myytäväksi eteenpäin kiinteistön varsinaisille omistajille. Verrattuna Jernhusenin malliin Suomen mallissa on huomattavamman paljon enemmän toimijoita mukana, joka väistämättä monimutkaistaa kehittämisprosessia entisestään.



Kuva 11. Kiinteistöprosessien vertailu

Suomen julkisen tahon toimijoilla ei ole nykyisten toimintamalliensa puolesta mahdollisuutta kehittää asemanseutujen kokonaisuutta. Liikennevirasto ei ole siinä lain asettamassa roolissa, että se voisi lähteä toteuttamaan asemakeskushankkeita. Nykyinen virastomuotoisuus estää kiinteistökehittämistoimintaan liittyvät toiminnalliset vaatimukset, kuten lainanoton ja saatujen tulojen hyödyntämisen kehittämisinvestointeihin. Senaatti-kiinteistöt toimii liikelaitosmuotoisesti, mikä estää sen saamaan merkittäviä tulovirtoja valtiohallinnon ulkopuolelta. Lisäksi nykyinen kiinteistöstrategia rajoittaa kiinteistökehittämiseen riskittömään, ns. kaavalliseen kehittämiseen, mikä käytännössä sulkee pois asemakeskushankkeiden toteuttamisen. Kaupungit ovat hankkeen käynnistäjiä, mutta niillä rajalliset mahdollisuudet hankkeen toteuttamiseen. Asemakeskushankkeiden kehittäminen istuu hyvin hankalasti niiden rooliin.

Suomessa suurimpien asemakeskushankkeen toteuttajina ovat toistaiseksi olleet kiinteistökehittäjät ja kiinteistösijoittajat. Toiminnallisesta kyvykkyydestä ja potentiaalista huolimatta näiden toimijoiden haasteet liittyvät sisällöllisiin kysymyksiin. Kiinteistökehittäjien ja rakennusliikkeiden kiinteistökehittämismallin haasteena on, että asemakeskushankkeista tulee muodostaa pääosin helposti ja nopeasti toteutettavia, koska ne tehdään pääosin lainarahalla. Kiinteistökehittäjien taustalla ei ole vahvaa tasetta, kuten Jernhusenilla, mikä mahdollistaisi sitoutumisen pitkäaikaisiin projekteihin ja investoinnin tarvittaessa raideliikenteen kehittämiseen. Koska rakennusliikkeet myyvät kohteen eteenpäin kiinteistösijoittajille, toimintamalli ohjaa asemakeskuksen kehittämistä helposti eteenpäin myytävään sijoitustuotteeseen, jonka riskit pyritään minimoimaan. Toisaalta samanlaiset riskit voivat näyttäytyä hyvin erilaisena ”ulkopuoliselle” kiinteistösijoittajalle kuin esim. Jernhusen-tyyppiselle toimijalle, jolle rautatieliikenteen toimintaympäristö on tuttu. Rakennusliikkeillä ei myöskään synny samanlaista omistajuutta asemakeskuksen kehittämiseen kuten Jernhusenilla, joka toimii kehittämisen jälkeen asemakiinteistön omistajana.

Kiinteistösijoittajat puolestaan tekevät kiinteistökehittämistä omaan omistukseensa. Kiinteistösijoittajien haasteeksi on puolestaan usein tunnistettu, että heidän on hyvin hankalaa hallita asemanseutujen toteuttamiseen liittyviä rakentamisen aikaisia riskejä, sillä heillä ei välttämättä ole omaa rakennusorganisaatiota. Suomessa toimivat kiinteistösijoittajat ovat perinteisesti etsineet ”valmiita” sijoituskohteita, eivätkä ole aktiivisesti lähteneet kiinteistökehittämishankkeisiin. Kiinteistösijoittajat ovat tulleet mukaan hankkeisiin vasta myöhemmässä vaiheessa hanketta, kun ”hanke on jo määritelty”.

VR-Yhtymä Oy on ollut Suomen toimijoista lähimpänä Jernhusenia. Riippuen VR:n eriyttämisen suuntaviivoista VR:n kiinteistöyhtiöllä on teoriassa edellytyksiä kehittyä Jernhusenin suuntaan. Nykyisin VR-Yhtymä Oy toimii jo valtion omistamana osakeyhtiönä liiketoiminnallisin periaattein ja omistaa merkittävän määrän asemia, varikkoja, terminaaleja ja maa-alueita sekä muita kiinteistöjä. Toistaiseksi VR-yhtymä ei ole pystynyt kehittämään Jernhusenin kaltaiseksi toimijaksi mm. kahdesta syystä. Ensinäkin Suomesta on puuttunut raideliikenteen ekosysteemi ja infrastruktuurin omistajan mahdollisuudet ja insentiivit matkakeskusten kehittämiseen. Ruotsissa Jernhusen kerää käyttömaksuja solmukohdissa pysähtyvien raide- ja busiliikenteen operaattoreilta, varikoilla raideliikenteen kalustoa huoltavilta yrityksiltä ja terminaaliyrityksiltä. Toiseksi VR:n poliittinen ja yhteiskunnallinen status ei ole mahdollistanut merkittävää panostusta kiinteistökehittämiseen. Jernhusenilla on selkeästi määritelty ja poliittisesti tunnustettu rooli kiinteistökehittäjä, mikä mahdollistaa kehittämisen täyspainoisesti ja yhteiskunnallisesti läpinäkyvällä tavalla. Jatkossa jää nähtäväksi, onko VR:n kiinteistöyhtiön mahdollista kehittyä Jernhusenin kaltaiseksi kiinteistösijoittajaksi ja -kehittäjäksi, joka kehittää ja omistaa merkittäviä asemanseutukiinteistöjä. Keskeistä on uuden yhtiön mahdollisuus laatia taroituksenmukainen liiketoimintamalli, joka mahdollistaa lainan ja riskin ottamisen kiinteistökehittämistä varten.

Analysoitaessa Jernhusenin ja Suomen mallin eroavaisuuksia monimutkaisen asemakeskusrakentamisen näkökulmasta, Jernhusenin malliin liittyy muutamia selkeitä etuja.

- **Asiakasymmärrys alusta alkaen** – Suomen mallin haasteena on, että asemanseudun kehittämisen tavoitteet ovat haastavampaa kuljettaa läpi asemanseutujen kehittämisprosessin ja varmistaa otettavaksi huomioon käytön aikana. Jernhusenin mallin vahvuuksia verrattuna Suomen malliin on, että Jernhusen AB on aktiivinen toimija asemanseuduilla ja asemarakennuksissa. Sillä on kehittämisen alusta alkaen ajankohtainen ymmärrys, mitä matkustajat haluavat ja mitkä ratkaisut toimivat käytännössä.
- **Selkeät intressit joukkoliikennejärjestelmän ja solmukohdan kehittämiseen** Toinen haaste on kiinteistösijoittajien vaihtelevat intressit solmupisteen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi tulevaisuudessa. Koska Jernhusen on verkostollinen toimija ja sillä on määritelty rooli liikenteen edistäjänä, sen intressinä on solmukohtien ja kehittäminen kokonaisuutena osana toimivaa liikennejärjestelmää. Ilman yhtä toimijaa asemakeskukset tulevat helposti olemaan vain yksi osa sijoittajien laajempaa kauppakeskusportfoliota, jolloin yksittäisten kiinteistösijoittajien intressi liikennejärjestelmän kehittämiseen voi jäädä ohuemmaksi kuin Jernhusenin mallissa. Kiinteistösijoittajille liikennejärjestelmän ja solmukohtien kehityshintressi on parhaimmillaankin ainoastaan pistemäinen, ei verkostollinen. On siis epätodennäköistä, että eri asemakeskuksissa olevat kauppakeskusomistajat tekisivät yhteistyötä solmukohtien kehittämiseksi ja liikennejärjestelmän kokonaisuuden kehittämiseksi.
- **Monimutkainen tontinluovutuksen kilpailutus jää pois** – Suomessa asemanseudun alkuperäiset maanomistajat joutuvat monesti luovuttamaan hankealueen hankkeen toteuttaville rakennusliikkeille. Tällöin kohteen suunnittelu (suunnittelukilpailu) ja kohteen myynti (tontinluovutuskilpailu) joudutaan toteuttamaan vähintään jossain määrin samanaikaisesti. Tämä monimutkaistaa jo ennestään hankalaa kehittämisprosessia. Periaatteessa Jernhusenin mallissa yhteistyö ja -suunnittelu mukana olevien toimijoiden

kanssa on suoraviivaisempaa, kun Jernhusen on toimijana mukana alusta loppuun.

- **Asemanseutua voidaan kehittää kokonaisuutena** – Esimerkiksi kilpailutuksesta johtuen asemanseutuhanke joudutaan usein käytännössä pilkkomaan erikseen toteutettaviksi kokonaisuuksiksi. Tällöin hyvän ympäristön vaatimia, mutta kalliita, asemakeskusratkaisuja voi olla haastavaa jyvittää muille alueille. Samalla suunnittelun koordinointi kokonaisuutena useiden toimijoiden kesken on väistämättä hankalaa.

5 Ruotsalaisen mallin soveltamis- mahdollisuudet Suomessa

5.1 Soveltaminen strategisella tasolla

5.1.1 Pitkäjänteisen liikennepolitiikan valmistelu

Ruotsissa asemaseutuhankkeet ovat osa pitkän aikavälin infrasuunnittelua. Asemahankkeet ovat mukana infratoimenpiteiden kehittämislistalla. Kehittämislistaa valmistellessa yhteensovitetaan alueiden näkemykset ja valtakunnalliset kehittämis-
tarpeet valmiiksi ja eri osapuolet voivat valmistautua hankkeiden käynnistämiseen etukäteen.

Samoin alueellinen asemaseutujen kehittäminen kannattaisi aikatauluttaa valtakunnallista liikennejärjestelmän kehittämistä palvelevaksi. Nykyisin Suomessa asemaseutujen kehittämishankkeet käynnistyvät kaupunkien aloitteesta ja liittyvät yleensä kaupunkikehittämiseen. Valtakunnallinen rahoitus priorisoidaan teknisistä lähtökohdista ja raideliikenteen kehittämistarpeista. Kaupunkien ja valtakunnallisten tarpeiden aikataulujen yhteensovittaminen on haastavaa. Pitkäjänteisempi liikennepolitiikka osaltaan ratkaisisi useita asemaseututyön tämänhetkisiä haasteita. Alueet tietäisivät ja pystyisivät ennakoimaan oman asemansa kehittämisajankautensa, jos myös asemaseutuhankkeet aikataulutettaisiin ja priorisoitaisiin osana muuta pitkän tähtäimen infrastruktuurisuunnittelua.

Esitys laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä muuttaisi Suomen toimintatapoja monelta osalta Ruotsin mallin mukaisiksi. Eri osapuolten rooleja selkeytettäisiin ja maakunnalliset suunnitelmat kytkettäisiin osaksi valtakunnallista suunnittelua. Maakunnalliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat olisivat keskeinen lähtöaineisto valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Liikennevirasto osallistuisi aktiivisesti maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelun valmisteluun valtakunnallisen liikennejärjestelmän näkökulmasta sekä junaliikenteen kannalta.

5.1.2 Elinkeinoelämän kytkeminen mukaan suunnitteluprosessiin

Asemanseutujen kehittäminen on luonteeltaan valtiohallinnon toimintoja läpileikkaavaa. Tästä syystä tarvitaan toimintatapoja, jotka tukisivat poikkileikkaavuutta. Valtiohallinnon kannattaisi linjata poikkihallinnollisia intressejä ja toimintaa asemanseuduilla. Elinkeinopoliittisten ja myös ilmastotavoitteiden saavuttamiseen voidaan löytää uusia keinoja kytkemällä elinkeinoelämä mukaan liikennejärjestelmän suunnitteluun.

Ruotsissa erityisesti elinkeinoelämän kuuleminen on vahvaa ja toimijat on kytketty mukaan sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla samanaikaisesti järjestettävään lähetekeskusteluihin. Esille nostetaan avoimesti ratkaistavia kysymyksiä, kuten esimerkiksi rahoituksen jakaminen ylläpitoon ja investointeihin. Suomessa ohjelmoitu yhteistyö perustuu paljon lausunnonantomenettelyyn.

Maakunnan olisi Suomessa uuden lain mukaan valmistettava maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelma vuorovaikutuksessa Liikenneviraston (liikenne- ja viestintäviraston), alueensa kuntien ja muiden viranomaisten sekä sellaisten alueella toimivien toiminnanharjoittajien kanssa, joiden toimialaan liikennejärjestelmäsuunnitelma voi olennaisesti liittyä. Toiminnanharjoittajilla tarkoitetaan muun muassa palvelun tuottajia, elinkeinoelämää sekä satamien ja lentoliikenteen toimijoita. Tarvittaessa tätä vuorovaikutusta varten voitaisiin asettaa yhteistyöryhmä.

Lakiesityksen mukaisen yhteistyöryhmän ohella toimiva menettely voisi olla ohjelmoitu ja aikataulutettu kuuleminen alueellisella ja valtakunnallisella tasolla, jolloin alueiden toimijoiden näkemyksiä pystyttäisiin keräämään laajasti ja vertailukelpoisesti varsin tehokkaasti.

5.1.3 Alueellisen ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteyksien kytkeminen

Ruotsissa valtakunnallinen ja alueellinen maakuntien liikennejärjestelmäsuunnittelu kohtaavat yhteisessä prosessissa. Alueet selvittävät nykytilanteen ja ennakoitavissa olevia liikennejärjestelmän haasteita suhteessa liikennepoliittisiin tavoitteisiin samalla formaatilla. Menettelyllä taataan yhteismitallisuus.

Suomessa esitys laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä ehdottaa, että maakunnat laativat monivuotiset liikennejärjestelmäsuunnitelmat, joita voitaisiin tehdä myös ylimaakunnallisina. Maakuntia veloitettaisiin myös tuottamaan tietoja tieliikennettä koskeviin rekistereihin ja analyysijä alueensa maantieverkon tilasta, asiakastarpeista sekä muista maakunnan toimintaympäristöä koskevista asioista valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmisteluun. Ruotsista kannattaisi ottaa mallia alueellisten suunnitelmien rytmittämisestä. Alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimisen aikataulu ja tavoitevuodet kannattaisi yhteensovittaa valtakunnallisen suunnitelman kanssa.

Suomessa lakiluonnos ei ota kantaa itse suunnitteluprosessiin, jonka huolellinen valmistelu on välttämätöntä lain tullessa voimaan. Ruotsin mallin mukaisesti laadittu ”suunnitelmarunko” maakunnallisille liikennejärjestelmäsuunnitelmille helpottaisi maakuntien työtä valmistelussa.

5.2 Soveltaminen hanketasolla

5.2.1 Trafikverketin toiminnasta nostettujen kehittämisideoiden pohdinta

Ruotsin liikennehallinnolla on asemanseutujen kehittämisessä käytössä useita työkaluja, joista voidaan ottaa mallia Suomessa. Työkaluja ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön sellaisenaan. Hedelmällisempää on tunnistaa ideat, joita kehittämällä ja soveltamalla saadaan konkreettisia työkaluja tai menetelmiä suomalaiseen asemanseutukehitykseen. Poimitetut ideat ja niiden soveltamismahdollisuudet on esitetty jaoteltuna Suomessa tunnistettuihin haasteisiin.

Valtion hallinnon toimijoiden, etupäässä Liikenneviraston, tulisi linjata asemanseudun kehittämisen lähtökohtia

Valtionhallinnon toimijat ovat saaneet sidosryhmiltä palautetta, että heidän lähtökohtansa asemanseutujen kehittämille ovat olleet epäselviä, minkä lisäksi niiden selvittämisessä on mennyt kauan aikaa. Ruotsista voidaan nostaa esille seuraavat kolme ideaa, joita soveltamalla ja kehittämällä valtion linjauksia ja toiminnan nopeutta voidaan parantaa.

- **Jatkuva menettely asemanseutujen palvelutasojen ja kehittämistarpeen kuvaamiseksi** Ruotsissa on laadittu systemaattinen asemaluokittelu asemille, jonka tarkoituksena on kuvata yhtenäisellä ja selkeällä tavalla eri asemiin kohdistuvia vaatimuksia. Luokittelulla asemat voidaan jakaa eri palvelutasoille. Suomessa voidaan ottaa vastaavanlainen menettely käyttöön, jossa asemanseudun kehittämiseen kohdistuvia palvelutarpeita kuvataan ja priorisoidaan asemakohtaisesti. Menettelyä voi Suomessa kehittää pidemmälle niin, että laatutasossa kuvattaisiin teknisiä tekijöitä laajemmin asemanseudun kehittämiseen näkökulmia. Palvelutarpeita voisi kuvata esimerkiksi kokemuksellisuuden, asiakastytyvääisyyden sekä asemanseudun muiden tekijöiden kuten liikenteen palveluiden ja lähiseudun kehittämisen näkökulmasta. Laajemmalla tarkastelulla olisi tällöin selvä linkitys maankäytön ja liikenteen seudullisiin suunnitelmiin, jolloin se parantaisi keskustelua eri suunnittelutasojen välillä. Luokittelu ja tarpeiden esiin tuominen voisi olla jatkuvaluonteista. Työjärjestyksenä muut toimijat voisivat vastata kehittämistarpeiden esiin tuomisesta ja määrittelystä osana omia suunnitteluprosessejaan. Liikennevirasto vastaisi lopullisen luokituksen laadinnasta ja palvelutarpeiden ohjaavasta määrittelystä.
- **Valtion kokonaisedun määrittely Ruotsissa** Riskintresse on kohdekohtaisesti laadittava suunnitteludokumentti, jossa kuvataan kansallisesti merkittävän kohteen arvot, joita kansallisella edulla suojellaan ja jotka tulee ottaa huomioon alueen kehittämisessä. Suomessa vastaavanlaista menettelyä voitaisiin hyödyntää valtion kokonaisedun määrittelemiseksi ja määrittelystä viestimiseksi. Kokonaisedun määrittelisivät valtiohallinnon toimijat yhteistyössä. Kokonaisedun määrittely laaditaan kohdekohtaisesti, niissä kohteissa, joihin usealla valtionhallinnon toimijalla on kehittämisintressejä. Asemakeskushankkeissa se laadittaisiin mahdollisuuksien mukaan ennen hankkeen käynnistymistä. Valtion kokonaisedun määrittely selkeyttäisi valtion yhteisiä tavoitteita sekä auttaisi valtionhallinnon sisäisten roolien vastuiden sopimisesta. Yhdessä laadittu dokumentti auttaisi samalla viestimisessä kuntien ja muiden toimijoiden suuntaan.
- **Nopean toiminnan mallin kehittäminen.** Ruotsissa Trafikverket on tunnistanut tarpeen nopean toiminnan mallille, jolla se voi tarvittaessa osallistua lyhyellä aikataululla käynnistyviin asemanseutuhankkeisiin. Suomessa Liikenneviraston on tarvetta kehittää vastaavanlaista kyvykkyyttä nopeisiin hankkeisiin. Se tarkoittaa toisaalta Liikenneviraston sisäisten toimintamallien ja roolien kehittämistä, jotta hankkeiden nopea käynnistyminen on mahdollista. Toisaalta se tarkoittaa myös asemakehitystä koskevien lähtötietojen, nykytilan, liikennetarpeiden ja velvoitteiden tiedonhallintaa. Mikäli hankkeet käynnistyvät nopeasti ja edellyttävät Liikennevirastolta nopeaa

reagointia, asemanseutukohtaiset tiedot tulisi helposti keskeisten tahojen saatavilla, jotta ohjauksen ja lausuntojen antaminen on mahdollista.

Asemanseutuhankkeiden yhteisten tavoitteiden määrittelyssä sekä johtamis- ja yhteistyömenettelyissä on ollut puutteita

Yksi asemanseutukehityksen haasteista on toimintaympäristön määrittelemättömyys. Suomessa ei ole olemassa selkeää yhtenäistä kuvaa, mistä hyvä asemanseutu koostuu ja mitä kaikkia konkreettisia kehittämisprosesseja asemanseutuihin liittyy. Asemanseutuhankkeissa kehittämisen tavoitteet on määritelty usein toimijakohtaisesti organisaatioiden omista lähtökohdista. Näin osapuolten yhteistä visiota ei ole päässyt syntyään. Samalla kehittämisvastuut, jotka eivät suoraan kuulu yhdellekään toimijalle, eivät ole kuuluneet kenellekään. Koska toimijoiden toimintaa yhdistäviä tavoitteita ei ole määritelty, hankkeiden johtamis- ja yhteistyömenettelyt ovat jääneet myös usein epäselviksi. Ruotsista voidaan nostaa esille seuraavat kolme ideaa, joita soveltamalla ja kehittämällä yhteisten tavoitteiden määrittelyä ja yhteistyökäytäntöjä voidaan kehittää.

- **Asemanseutuyhteisyyden edellytysten luominen** Ruotsissa on tunnustettu, että ennen varsinaisen hankkeen alkamista tulisi luoda perusta hankkeen yhteistyölle. Ruotsissa yhteistyön käynnistämisen tavoitteena on määrittää hankkeen yhteiset tavoitteet ja osapuolten omat tavoitteet sekä asemanseutuhankkeen kehittämisprosessin menetelmät, työtavat ja välitavoitteet. Lisäksi sovitaan koordinoituvuudesta sekä vastuunjakoperiaatteista. Suomessa ennen hankkeiden käynnistymistä pitäisi systemaattisemmin sopia tavoitteista, kehittämisprosessista, sopimusmenettelyistä sekä toimijoiden vastuista. Lisäksi tulisi määritellä, miten ja kenen toimesta kehittämiskokonaisuutta koordinoidaan ja viedään eteenpäin. Tämän tulisi tapahtua ennen varsinaisen kehittämisen aloittamista.

- **Poikkihallinnollisten kehittämiskokonaisuuksien tunnistaminen** Ruotsissa annetaan paljon painoarvoa toimijoiden väliselle yhteistyölle. Toimijoiden omien tavoitteiden ja roolien rinnalla tulisi Suomessa korostaa erityisesti asemanseudun kokonaisuuteen ja poikkihallinnollisiin kehittämiskokonaisuuksiin liittyviä menettelyitä. Tällaisia kokonaisuuksia ovat esimerkiksi toimivan ja viihtyisän solmukohdan kehittäminen. Kehittämiskokonaisuuksille on tyypillistä, että ne koostuvat monesta osasta, jotka kuuluvat monen eri toimijan vastuulle. Ilman erityistä sopimista kokonaisuudesta ei vastaa usein kukaan. Jatkotyöskentelyssä tulisi tunnistaa, millaisia poikkihallinnollisia kehittämiskokonaisuuksia asemanseutujen kehittämiseen liittyy, millaisia tavoitteita niiden kokonaiskehittämiseksi tulisi asettaa ja miten kokonaisuuden kehittäminen tulisi ottaa huomioon toimijoiden omaa kehittämistä. Kun poikkihallinnolliset kehittämiskokonaisuudet olisi nykyistä paremmin yksilöity, niiden huomioon ottaminen ja kehittämisprosessin parantaminen mahdollistuu merkittävästi.
- **Poikkihallinnollisten tavoitteiden yhteinen tavoitteiden asetanta ja johtaminen** Ruotsissa on käytössä asemanmuotoiluohjelma, jossa hankkeen suunnittelun tavoitteet ja ohjeet esitetään. Suomessa *”Ohjelmatyöskentelyä”* voisi kehittää osaksi asemakeskushankkeiden johtamista. Hankkeiden alussa tunnistetaan kehittämistä koskevat poikkihallinnolliset kokonaisuudet, kuten *”toimiva ja viihtyisä solmukohta”*. Kullekin kokonaisuudelle luodaan yhteiset, eri toimijoita yhdistävät, tavoitteet, jotka visualisoidaan ja konkretisoidaan *Ohjelmadokumentin* muotoon. Esimerkiksi *”Solmukohta-ohjelmassa”* kuvattaisiin asemanseutukohtaisesti matkustajien ja muiden sidosryhmien tarpeita ja odotuksia solmukohdalle ja sen ympäristölle. Referenssikuvilla ja suunnitelmaluonnoksilla annettaisiin teknisille tarpeille myös visuaalinen muoto. *Ohjelmadokumenttia* päivitetäisiin jatkuvasti prosessin aikana, jolloin se toimisi ohjaavana työkaluna. Ohjelmalle määriteltäisiin aina vastuutaho, joka vastaisi ohjelma-dokumentin ajan tasalla pitämisestä, kokonaisuuden koordinoinnista ja kokonaisuudelle asetettujen tavoitteiden seurannasta. Yhtenäinen *Ohjelmadokumentti* ja siihen liittyvä *ohjelmakoordinointi* konkretisoisivat monesti epäselvät yhteiset tavoitteet yhteen dokumenttiin, jolloin niistä keskustelu ja niiden toteutumisen seuranta ovat ylipäätään mahdollista.

Toimijoiden rooleja ja vastuita ei ole selkeytetty tarpeeksi

Yksi asemanseutukehityksen haasteista on toimijoiden vastuiden määrittelemättömyys, mikä on aiheuttanut hankkeissa epäselvyyksiä. Asemanseutujen kehittämiseen liittyvien tahojen roolit ja vastuut tulee määritellä julkisesti

- **Liikenneviraston selkeät linjaukset toimintalinjoista ja raideliikenteen vastuista** Viime vuosina Trafikverket on linjannut omia kehittämis- ja ylläpitovastuita. Se on tuottanut huomattavasti materiaalia asemanseutukokonaisuuden kehittämiseen liittyen. Vastuita on määritelty mm. rautatieliikenteen kokonaisuuden näkökulmasta, asemanseutujen kehittämisen näkökulmasta ja eri tyyppisten asemien kannalta. Lisäksi Trafikverket on linjannut omat kustannusvastuuperiaatteensa julkisesti. Suomessa asemanseutukehittäminen hyötyisi Liikenneviraston vastaavanlaisesta kehittämis- ja ylläpitovastuiden määrittelystä. Määrittelystä tulisi kuvata julkisesti perusperiaatteet, joilla Liikennevirasto osallistuu kehittämiseen. Mallia voisi Suomessa kehittää niin, että ennen hankkeiden alkua kaupunkien ja muiden

toimijoiden tulisi tuottaa Liikenneviraston linjauksia ja intressejä vastaava dokumentti omista linjauksistaan. Tämä helpottaisi yhteistyötä, kun osapuolten osallistumisen pääperiaatteet olisivat muiden tiedossa. Koska monesti kaupungeille asemanseutujen kehittäminen on ainutkertainen hanke, kaupunkoja tulisi tukea laatimalla runko yleisesti kaupungin vastuulla olevista asioista, jonka kaupungit voisivat täydentää. Vastaavanlainen menettely voidaan laatia myös muille mukana oleville toimijoille.

5.2.2 Jernhusenin mallin kehittämisideoiden soveltamispohdinta

Jos asemanseutujen kehittämistä katsotaan ainoastaan asemakeskuksen ja kiinteistökehittämisen näkökulmasta, Jernhusenin asemakeskusten kiinteistökehitysmalliin liittyy selkeitä etuja suhteessa Suomessa käytössä olevaan asemien kiinteistökehitysmalliin. Jernhusenin malli mahdollistaa asiakasymmärryksen säilymisen mukana prosessissa alusta alkaen. Lisäksi se mahdollistaa monimutkaisen tontinluovutuskilpailun yksinkertaistamisen, jolloin asemakeskusta ja sen ympäristöä voidaan kehittää kokonaisuutena koko prosessin ajan. Lisäksi Jernhusenin kaltaisella toimijalla olisi selkeät intressit joukkoliikennejärjestelmän ja solmukohdan kehittämiseen. Mikäli tulevaisuudessa asemanseutuhankkeita olisi paljon, Liikenneviraston ja Jernhusenin kaltaisen toimijan yhteistyö voisi ajan myötä löytää vakiintuneita toimintamalleja. Tästä olisi hyötyä etenkin monimutkaisissa hankkeissa, joissa rakennetaan radan välittömään läheisyyteen.

Jernhusenin mallin soveltamiseen liittyy kuitenkin eräitä avoimia kysymyksiä. Ensinäkin Jernhusenin malli on muutakin kuin pelkkä asemanseutujen kiinteistökehitysmalli. Jernhusen operoi myös varikoita ja terminaaleja, jolloin Jernhusenin muut liiketoiminnot ovat tärkeitä Jernhusenille yleisesti sekä kiinteistökehitysliiketoiminnan näkökulmasta. Muiden toimintojen liiketoiminnan kehittymisellä on vähintään yhtäläisen suuri merkitys raideliikenteen toimintaedellytyksiin. Vaikka kiinteistökehitysmallina Jernhusenin malli vaikuttaa toimivalta, Jernhusenin mallia arvioidessa tulee tarkastella yhtiön koko liiketoimintamallia kokonaisuutena sekä sen vaikutuksia raideliikenteeseen ja liikennejärjestelmään. Siten voidaan arvioida Jernhusenin mallin todellista soveltuvuutta Suomeen.

Toiseksi Jernhusenin kiinteistökehitysmallin toimivuus kytkeytyy keskeisesti sen omistamaan kiinteistöomaisuuteen. Jernhusenin mallin toimivuus Suomessa riippuu siitä, omistaako se riittävästi ja oikeanlaisia kiinteistöjä kehittyvillä asemanseuduilla sekä millaiset näiden asemanseutujen kehittämistavoitteet ovat. Viime vuosina VR-Yhtymän Oy:n kiinteistöyhtiö sekä valtionhallinnon toimijat ovat kehittäneet omistustaan ja osin myyneet kiinteistövarallisuutta valtion ulkopuolelle. Jernhusenin kiinteistökehitysmallin soveltuvuuden arvioimiseksi tulisi tarkastella, kuinka paljon VR-Yhtymällä ja valtionhallinnolla on jäljellä kiinteistövarallisuutta asemanseuduilla, joilla kehittäminen on tulevaisuudessa ajankohtaista. Asemanseuduilla tulisi tarkastella erityisesti sitä kiinteistövarallisuutta, joka on asemanseudun ja liikennejärjestelmän solmukohdan kehittämiseksi keskeistä. Mikäli riittävää kiinteistöomaisuutta ei ole merkittävässä sijainneissa tai se ei ole luonteeltaan strategisesti merkittävää, kehittämissmallista voi olla haastavaa saada merkittäviä hyötyjä asemanseudun kehittämisen näkökulmasta. Tarkastelussa tulisi ottaa myös huomioon kiinteistöomaisuus, joka valtionhallinnon ja muiden valtion yritysten omistuksessa, ja jolla ei ole merkittävää roolia toimijoiden ydintoimijoiden kannalta.

Kolmanneksi on avointa, miten Jernhusenin kaltaisen kiinteistökehitysmallin kehittäminen vastaisi valtionhallinnon asemanseutujen kehittämisessä tunnistettuihin ongelmiin. Suomen asemanseutujen toiminnan haasteena ovat mm. valtionhallinnon toimijoiden toiminta-, hallinto- ja rahoitusmallien heikko soveltuminen asemanseutujen kehittämiseen. Lisäksi haasteita on todettu myös asemanseutuhankkeiden johtamis- ja yhteistyömenettelyiden sekä toimijoiden keskinäisten tavoite- ja vastuumäärittelyiden puutteellisessa. Vaikka Jernhusenin kaltainen toimija muodostuisi Suomeen ja sille luotaisiin selkeästi määritelty tehtävä, se ei automaattisesti tulisi poistamaan kuntien ja valtionhallinnon välisen yhteistyön haasteita. Se ei myöskään tulisi muuttamaan valtionhallinnon hallinto- ja rahoitusmalleja. Toimijan osallistuminen infran kehittämisen kustannuksiin olisi riippuvainen toimijan kiinteistöomaisuudesta ja sen kehittämispotentiaalista. On kuitenkin epätodennäköistä, että kiinteistökehityksestä saatavilla tuloilla olisi merkittävässä määrin rahoittaa infrainvestointeja.

6 Johtopäätökset ja jatkoselvitystarpeet

6.1 Johtopäätökset

Ruotsissa asemaseutujen kehittämisen haasteet ovat pitkälle samanlaisia kuin Suomessa. Toimijoita on paljon ja toimijoiden roolit eri asemaseuduilla ovat erilaisia. Samaa toimintamallia on haastavaa siirtää kaupunkiseudulta toiselle. Rahoitusta ja kehittämisresursseja joudutaan priorisoimaan erilaisilla kriteereillä ottaen huomioon vilkkaiden asemien valtava matkustuspotentiaali ja toisaalta maan eri osat huomioon ottava kehittäminen. Ajattelumallissa, toimintatavoissa ja kehittämistoimien toteutuksessa on kuitenkin myös merkittäviä eroja, erityisesti siinä, kuinka Ruotsissa liikenneinfran merkitys hahmotetaan poliittisessa ajattelussa, kuinka systemaattista asemaseutujen kehittäminen on ja kuinka hankkeita pystytään toteuttamaan.

Suomessa keskeiset kehittämistarpeet asemaseututyössä liittyvät eri osapuolten roolien selkeyttämiseen, yhteistyömallien kehittämiseen ja tiedonkulun parantamiseen. Suunnitteluun on tarpeen saada pitkäjänteisyyttä. Asemaseutujen alueellinen kehittämistyö tulisi kytkeä tiiviimmin alueelliseen liikennejärjestelmätyöhön ja valtakunnalliseen kehittämiseen. Olisi tarpeen laatia valtakunnallinen asemaseutujen kehittämisohjelma ja löytää uusia rahoitusmalleja toteuttaa kehittämishankkeita. Asemaseuduilla on tunnistettu tarpeita eri osapuolia paremmin osallistavaan suunnitteluun ja matkaketjujen parempaan koordinointiin.

Joiltain osin Ruotsissa asemaseutujen kehittämistyössä haasteita on pystytty ratkaisemaan Suomen toimintamallia systemaattisemmin. Ruotsin liikennehallinnolla on asemanseutujen kehittämisessä käytössä useita menettelyitä, joista voidaan ottaa mallia Suomessa. Seuraavassa on esitetty yhteenvedonomaaisesti tärkeimpiä Ruotsin asemaseututyön kehittämiseen liittyviä havaintoja. Ideat ja niiden soveltamismahdollisuudet on esitetty tarkemmin luvussa 4.

1. Tunnistetaan, että toimivalla liikennejärjestelmällä on laajat poikkihallinnolliset vaikutukset

Ruotsissa hallitus linjaa, että liikenneinfran kehittämisellä on merkittävä vaikutus maan kilpailukyvyyn parantamisessa ja työllisyyden lisäämisessä. Toimiva väyläverkko ja sen kehitysnäkymät mielletään kilpailukykytekijäksi. Liikennejärjestelmän kehittäminen on osa elinkeino- ja teollisuuspolitiikkaa sekä ilmastopolitiikkaa. Liikennejärjestelmän kehittämisessä korostetaan infrastruktuurin kehittämistä, ja erityisesti rautateiden roolia mm. kapasiteettia kasvattamalla ja suurnopeusjunahankkeilla. Rautatiekuljetuksilla nähdään olevan merkittävä vaikutus päästötavoitteiden saavuttamisessa.

2. Liikennejärjestelmän kehittämisen taustalla on pitkän tähtäimen liikenneinfra-suunnitelma

Useat asemaseutujen kehittämisen hidasteet liittyvät Suomessa epätietoisuuteen valtakunnallisesta rahoituksesta ja kehittämisen aikatauluista. Ruotsissa on pitkä kokemus, ja vakiintunut valtakunnalliset ja alueelliset toimijat sekä elinkeinoelämän toimijat yhteenkytkävä pitkän aikavälin suunnitteluprosessi, jonka elementeistä

kannattaa ottaa oppia Suomessa. Erityisesti huomionarvoista on asiantuntijatyönä tehtävä valmistelu sekä valtakunnallisen ja alueellisen kehittämistyön tiivis yhteenkytkentä. Prosessi on tarkasti ohjelmoitu ja sen etenemisestä tiedotetaan jatkuvasti. Suunnitelmassa ovat mukana erityyppiset hankkeet isoista valtakunnallisista väyläinvestoinneista asemien kehittämiseen.

3. Alueelliset liikennejärjestelmäanalyysit laaditaan Trafikverketin määrittämiä palvelutasokriteerejä hyödyntäen.

Trafikverket on määrittänyt kriteerit (leveransskvaliteter), joiden pohjalta arvioidaan liikennejärjestelmässä olevia tai odotettavissa olevia puutteita suhteessa liikennepoliittisiin tavoitteisiin. Arviointi perustuu alueellisiin ja kansallisiin kuvauksiin. Valtakunnallisen ja alueellisen kehittämistyön yhteenkytkentä on systemaattista. Alueet laativat omat liikennejärjestelmäanalyysinsä samanaikaisesti valtakunnallisen suunnittelun kanssa ja kaikki alueet tarkastellaan samoin periaattein.

4. Trafikverket on laatinut ohjeellisen ideapaperin hyödynnettäväksi alueellisissa liikennejärjestelmäsuunnitelmissa

Trafikverket on laatinut alueellisen työn tueksi oppaan, joka sisältää mm. ehdotuksia alueellisen liikennejärjestelmäsuunnitelman rakenteesta ja prosessikuvauksen. Maakunnilla on erilaisia edellytyksiä ja oma itsemääräämisoikeus, ja siksi valtakunnallista ohjausasiakirjaa voidaan pitää luonteeltaan ”tarkistuslistana”. Alueet tekevät itse priorisointia ja voivat nostaa esille myös kysymyksiä kansallisesti ratkaistavaksi.

5. Asemat on luokiteltu

Ruotsissa Trafikverket on luokitellut asemat viiteen luokkaan perustuen asemakau-pungin sekä aseman matkustajakuormitukseen ja liikennetyyppeihin. Asemaluokittelun tarkoituksena on kuvata yhtenäisellä ja selkeällä tavalla erityyppisiin asemiin kohdistuvia vaatimuksia. Luokittelun avulla eri asemille voidaan määritellä tarvittavat toiminnot koskien laitureita, laituriyhteyksiä, matkustajainformaatiota ja muita aseman yleisiä asioita. Luokittelun tarkoituksena on tarjota pitkäjänteisyyttä asemien toimivuuden kehittämiseen ja liikennejärjestelmän tehostamiseen. Luokittelu on laadittu suuntaa-antavana, ei määräävänä. Systemaattisen luokitteluun kuuluu myös asemien ja niiden lähiympäristön omaisuustiedon hallinta.

6. Trafikverketin toiminta on pyritty saamaan mahdollisimman läpinäkyväksi

Ruotsissa Trafikverketin omaa kehittämisroolia ja vastuita pyritään selkeästi rajamaan ja samalla viestimään näistä rajauksista ulospäin. Esimerkiksi matkakettujen kehittämisessä Trafikverket tuo osaamistaan solmupisteen suunnitteluun, hallintaan ja kunnossapitoon matkustajan näkökulmasta, mutta ei vastaa solmupisteen kehittämisestä.

7. Valtakunnallisesti merkittäviin kohteisiin määritetään ”Riksintresse”

Riksintresse on kohdekohtaisesti laadittava suunnitteludokumentti, jossa kuvataan kansallisesti merkittävän kohteen arvot, jotka tulee ottaa huomioon alueen kehittämisessä. Riksintresse laaditaan tiiviissä yhteistyössä alueellisen tahon kanssa ja vastuuviranomaisena toimii Trafikverket. Riksintresse kuvaa mm. kohteen nykytilanteen ja tulevaisuuden liikenteelliset tarpeet sekä miten kansallinen etu voidaan

sovittaa kuntien paikalliseen suunnitteluun. Riksentresse-dokumentti toimii perustana kuntien fyysiselle suunnittelulle (kaavoitus ja rakennuslupa), lupakäsittelyille (ympäristölainsäädäntö) sekä alueellisten viranomaisten, Trafikverketin ja muiden viranomaisten erilaisille käsittelyille.

8. Asemaseuduilla toimii kiinteistökehittäjä, jonka intresseissä on raideliikenteen kysynnän kasvattaminen

Jernhusen AB on Ruotsin valtion omistama osakeyhtiö, jonka tavoitteena on liiketoimintaperusteisesti edistää raiteiden henkilö- ja tavarakuljetuksia. Se omistaa, kehittää ja manageroi Ruotsin rataverkon läheisyydessä olevia kiinteistöjä. Jernhusen AB on aktiivinen toimija asemanseuduilla ja asemarakennuksissa, joten sillä on kehittämisen alusta alkaen ajankohtainen ymmärrys, mitä matkustajat haluavat ja mitkä ratkaisut toimivat käytännössä. Suomessa on huomattavamman paljon enemmän toimijoita mukana, joka monimutkaistaa kehittämisprosessia.

9. Liikenneinfran rahoitus on riittävällä tasolla

Pitkäjänteinen liikennepolitiikka yhdessä riittävän rahoituskehyksen kanssa antaa hyvän lähtökohdan asemaseutujen kehittämishankkeille. Pelkkä pitkän aikavälin suunnittelu ei sinällään edistä liikenneinfran kehittämistä, ellei rahoituskehys mahdollista kehittämistoimien toteutusta. Liikenneinfran pitkäjänteinen kehittäminen edellyttäisi Suomessa pitkäjänteisten kehittämistavoitteiden määrittämisen lisäksi liikenneinfran merkityksen ja edelleen rahoitustarpeen uudelleen arviointia mm. työllisyyden, kansallisen kilpailukyvyn, aluekehityksen ja ympäristövaikutusten näkökulmista.

6.2 Jatkoselvitystarpeita

Liikennevirastossa on jo meneillään sisäinen asemaseututyön toimintalinjojen määrittelytyö. Tämän työn yhteydessä on syytä panostaa valtakunnallisten toimijoiden väliseen yhteistyöhön, vastuumäärittelyjen julkisuuteen ja siihen, että toimintatavoista ja vastuuperiaatteista myös tiedotetaan alueille.

Tässä selvityksessä ruotsalaisia toimintamalleja pitkäntähtäimen liikennejärjestelmäsuunnittelussa ja asemaseutujen kehittämistyössä selvitettiin pääasiassa valtakunnallisesta (Trafikverket, Jernhusen) näkökulmasta. Myös alueellista ja paikallista näkökulmaa nykyisiin toimintamalleihin kannattaisi selvittää, jos toimintamalleja päätetään hyödyntää kotimaisten toimintatapojen kehittämisessä. Selvittämistyö kannattaisi toteuttaa sekä alueellisia suunnitelmia ja niiden toteutumista analysoimalla että aluetason toimijoita haastatteleamalla.

Lähteet

Alexandersson et al. (2015). The liberalization of railway passenger transport in Sweden – outstanding regulatory challenges

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maantielain muuttamisesta. Lausuntopyyntöversio 05.07.2017.

Handelsbanken (2013). Jernhusen Credit research

Handelsbanken (2016). Jernhusen Credit research

Jernhusen (2006-2016). Årsredovisning.

Jernhusen (2016). Bolagsstyrningsrapport

Jernhusen (2017). Delårsrapport januari–mars

Kanninen, V & Akkila, I: Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu – mitä opittavaa Suomella? Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti. Ympäristöministeriön raportteja 24|2015.

Liikennevirasto (2013). Tavara- ja henkilöliikenteen ratapihojen kehityskuva 2035. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 34/2013

Liikennevirasto (2017). Asemanseutuhankkeiden hankehallinnan yleiskuvaus. D-osatehtävä. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 38/2017.

Liikennevirasto (2017). Asemanseutujen kehittämistyön toimintamallit. A-osatehtävä. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 35/2017.

Liikennevirasto (2017). Maankäytön suunnitteluun liittyvä yhteistyö ja sen uudistaminen ratapiha- ja asemakeskusalueilla. B-osatehtävä. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 36/2017.

Liikennevirasto (2017). Matkakettujen palvelutason kehittäminen kaukoliikenteen solmupisteissä. C-osatehtävä. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 37/2017.

Liikennevirasto (2017). Solmupaikkojen kehittäminen osana liikennejärjestelmätöitä ja asemanseutujen suunnittelua. Koontiraportti kehittämishankkeesta.

Regeringen (2008). Framtidens resor och transporter – infrastruktur för en hållbar tillväxt” (Prop. 2008/09:35),

Regeringen (2008). Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling, Prop. 2016/17:21

Regeringen (2008). Konkurrens på spåret Regeringens proposition 2008/09:176

Trafikverket (2011). Nationell plan för transportsystemet 2010–2021. (Publikationsnummer: 2011:067)

Trafikverket (2012). Handledning för precisering av riksintresse Publikationsnummer 2012:078

Trafikverket (2013). Stationers basfunktioner och klassindelning

Trafikverket (2013). Stationshandbok

Trafikverket (2014). Planer för transportsystemet 2014 – 2025, Samlad beskrivning av effekter av förslagen till Nationell plan och länsplaner. (Publikationsnummer: 2014:039)

Trafikverket (2014). Samlade planeringsunderlag Transportsystemets funktionalitet

Trafikverket (2014). Strategic Choice of Measures – A new step for planning of transportation solutions Handbook

Trafikverket (2015). Ägarskap, förvaltningsansvar och fördelning av kostnader inom Trafikverkets ansvarsområde på stationer

Trafikverket (2017). Alueellisten keskustelutilaisuuksien esittelymateriaalit Ruotsissa, mm.

https://www.trafikverket.se/contentassets/8c26b2ce0a964632b138a4002d51f62f/dialog_regionsyd_alla_trv_bilder.pdf

Trafikverket (2017). Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018-2029. Remissversion 2017-08-31. Trafikverket 2017/165. ISBN: 978-91-7725-158-3.

Trafikverket (2017). Trafikverkets ansvar vid planering och utveckling av stationer

Uudenmaan liitto (2017). Asemanseutujen kehittämisen intressit ja osapuolet. ELIAS-projektin työpaketti 4. Uudenmaan liiton julkaisu E 184 – 2017.

ISSN-L 1798-6656
ISSN 1798-6664
ISBN 978-952-317-491-7
www.liikennevirasto.fi

Liik
enne
vira
sto